قضاء التعويض الإداري

المشروعية، رقابة القضاء امتيازات الإدارة العامة، الضمانات لحماية الحقوق، الحريات...



تأليف

د. محمد حميد العبادي



قضاء
التعويض الإداري

شارع الملكة رانيا – مقابل كلية الزراعة – عمارة العساف – الطابق الأرضي، هاتف: 5343052 009626 – فاكس : 0096265356219

الطبعة الأولى

2014

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة
المكتبة الوطنية
(2014/1/345)

342.06

العبادي، محمد حميد

قضاء التعويض الاداري: المشروعية، رقابة القضاء، امتيازات الادارة العامة، الضمانات لحماية الحقوق، الحريات.../ / محمد حميد العبادي

عمان: دار جليس الزمان 2014

الواصفات: القانون الاداري / / الاجراءات الادارية

ردمك: ISBN 978-9957-81-232-4

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

قضاء
التعويض الإداري

"المشروعية، رقابة القضاء، امتيازات الإدارة العامة، الضمانات لحماية الحقوق والحريات، الخطأ والضرر، الإرادة والمسؤولية، التفويض الإداري والإنابة والحلول، دعاوي التعويض الإداري".

تأليف الدكتور
محمد حميد الرصيفان العبادي
كاتب وباحث قانوني

الأردن 2014

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿يَأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا﴾.

صدق الله العظيم

سورة النساء الآية (29).

الإهداء

إلى ابني الدكتور أحمد بمناسبة اجتيازه فحوصات الامتياز في طب الأسنان للعام 2013م وإلى ابنتي آيات بمناسبة تخرجها وحصولها على درجة البكالوريوس- أدب إنجليزي- من الجامعة الأردنية للعام 2013م.

المؤلف.

فهرس المحتويات

المقدمة

أقرت الشرائع السماوية والقواعد الدستورية والقوانين الوضعية والأنظمة (اللوائح) المحلية في الدول، والمبادئ والمواثيق والاتفاقات الدولية والإقليمية، والنظم الاجتماعية والعادات والتقاليد والأعراف في المجتمعات على أن من يرتكب الخطأ المسبب للإضرار بالغير أن يتحمل مسؤولية فعله، ويلزم بالتعويض للمضرور.

إن الأخذ بمبدأ المشروعية في القضاء يوجب إخضاع الحاكم والمحكوم للقانون، والتزام الجهات الإدارية بالدولة على العمل في إطار المبادئ الدستورية والقواعد القانونية، لأن تصرفات تلك الجهات ونشاطاتها مقيدة بأحكام ذلك المبدأ ومقتضاه بهدف تحقيق الحماية للحقوق والحريات العامة والخاصة في المجتمع.

عند حدوث الضرر من قبل شخص طبيعي أو معنوي يجب أن يلزم بالتعويض بشكل شخصي، أما إذا تعددت الأطراف المسببة للضرر عندها يجب أن توزع المسؤولية بالتعويض عليهم حسب أدوارهم في حدوث الضرر وذلك انطلاقاً من معرفة حقيقة الرابطة السببية بين الخطأ والضرر.

للمضرور الحق بطلب التعويض الذي يستحقه على أن لا يتجاوز الحد المقدر لقيمة الضرر الذي لحق به سواء كان الضرر مادي أو معنوي أو ضرراً جسدياً عندما يخل بقدرته على الكسب أو يكبده نفقات المعالجة.

على القضاء الإداري أن يعمل على تقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرارات الإدارية وإصدار الأحكام المناسبة من المحاكم على ضوء ذلك التقدير بإلغاء أو عدم إلغاء القرارات، وإصدار الأحكام اللاحقة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تلك القرارات غير المشروعة.

إن من بين أوجه عدم المشروعية المختلفة أن هناك أوجهاً تحتوي بحد ذاتها على خطأ له صفة الجسامة، وهذا يولد المسؤولية ويكون شرطاً كافياً للتعويض، أما الأوجه

الأخرى التي لا توصف بالجسامة فإنها قد تولد ولا تولد المسؤولية، وذلك حسب ظروف ووقائع كل حالة مما يؤكد على مبدأ أن لا تلازم دوماً بين الخطأ والجسامة.

للمطالبة بالتعويض عن الضرر يجب إثبات وقوعه والأسباب المؤدية لحدوثه من قبل المستدعي، وأن تقدر قيمة الضرر ابتداءً لغايات دفع رسوم الدعوى للمحكمة المختصة مقدما؛ هذا وإن لم يستطيع المستدعي إثبات مقدار قيمة الضرر أو قد يحتاج إلى متخصصين أو خبراء لتقدير القيمة للتعويض عندها يؤجل دفع الرسوم أو أجزاء منها حتى تثبت قيمة التعويض قانونياً وبعكس ذلك ترد دعوى التعويض شكلياً.

في دعوى التعويض وعند طلب المستدعي من المحكمة أن تحكم له بالتعويض بالرغم من عدم دفع رسوم الدعوى المقررة بموجب نظام رسوم المحاكم فإن الدعوى ترد شكلاً وهذا من المبادىء التي أقرتها محكمة العدل العليا في حكم لها بالرقم (2003/84م) والصادر بتاريخ 2003/11/5م.

في قضاء التعويض الإداري قد يقع الخطأ الإداري المسبب للضرر نتيجة للإرادة المنفردة للمسؤول الإداري الأصيل أو من الشخص المفوض، هذا والمسؤولية بالتعويض عن الخطأ تتطلب توفر الشروط التالية:

أولاً: وقوع الخطأ من الجهة الإدارية وذلك حسب الصور الآتية:

1. امتناع الإدارة عن القيام بمهامها المحددة بالقانون.
2. التأخير أو المماطلة والإهمال من قبل الأدارة عن القيام بواجباتها.
3. تنفذ الإدارة مهامها بشكل سيء أو غير مشروع.

ثانياً: حدوث الضرر نتيجة خطأ الإدارة على أن يشترط في الضرر أن يكون ضرراً مباشراً ومؤكداً ومحققاً ويمكن تقديره وإثباته، وأن يكون الضرر خاص وعلى وضع مشروع يحميه القانون وليس ضرراً عاماً.

ثالثاً: وجوب توفر علاقة سببية بين الضرر والخطأ.

في الختام ومن خلال ما عملت به من دراسات وأبحاث في مجال القضاء الإداري لم يتاح لي الفرصة أن أطلع على أي مرجع متخصص في قضاء التعويض الإداري صادر عن باحث أردني، أو للأمانة العلمية أو للإنصاف أنني لم استطع التوصل إلى تلك المراجع إن وجدت، وهذا مما دفعني إلى أن أكتب هذا البحث راجياً من الله عز وجل أن يوفقني في تقديم ما ينفع الباحثين وطلبة العلم ورجال القانون.

الدكتور: محمد الرصيفان الزيود العبادي

عمان/بدر الجديدة/2013م.

00962775557385

الفصل التمهيدي: رقابة القضاء لأعمال الإدارة ومبدأ المشروعية

تقديم:

الرقابة القضائية ترمي إلى تطبيق سيادة حكم القانون أو مبدأ المشروعية من خلال الرقابة على جميع الجهات الإدارية في الدولة وإخضاع جميع تصرفاتها ونشاطاتها لقواعد القانون النافذ، وبالوسائل المشروعة يمكن أن يراقب المواطن أداء الدولة لوظائفها ومهامها المختلفة وردها إلى جادة الصواب إن هي فكرت إن تخرج على حدود القانون عامداً أو بتجاهل وإهمال.

لأجل الحفاظ على قانونية تصرفات وأعمال ونشاطات الإدارة يجب إخضاعها إلى جميع أنواع الرقابة بالإضافة إلى الرقابة القضائية التي يعتبر ويشكل وجودها أهمية أساسية وعنصر فعال لفحص الأداء العملي والالتزام بالقانون.

مبدأ المشروعية تخضع له الدولة القانونية، ويتمثل خضوعها في مطابقة أعمالها للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، والذي يتألف من مجموعة القواعد القانونية المتدرجة في القوة، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني، وتليها القواعد التشريعية العادية وفي نهاية التدرج الإعمال الإدارية(1).

القانون المفترض أن يؤخذ به من خلال مبدأ المشروعية هو القانون بمعناه الواسع سواء كان القانون المقنن والساري والقانون غير المكتوب والذي يتمثل بالآداب العامة والعرف والمبادئ القانونية وذلك من خلال الالتزام بمبدأ التدرج بالقوانين المتعارف عليه فقهاً وقانوناً.

لمبدأ المشروعية أهمية تتضح في أنه يبين الحدود الفاصلة بين كل من الحاكم والمحكوم وخضوعهم جميعاً للقانون، وأصبح هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة التي

---

(1) د. يوسف حسين البشير، **القانون الإداري**، جامعة النيلين، الخرطوم، 2008م، ص 65.

يجب أن يطبق في كل الدول، فإذا أهدر هذا المبدأ عندها تتحول الدولة إلى دولة بوليسية، وتصبح إداراتها تحكمية ومتسلطة أي لا سلطان للقانون عليها، وحكامها لا يعترفون بالقانون، هذا وتعبر قراراتهم عن رغباتهم ومصالحهم ومنافعهم[1].

نتناول في الفصل التمهيدي: رقابة القضاء لأعمال الإدارة ومبدأ المشروعية من خلال مطلبين:

المطلب الأول: مبدأ المشروعية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية لأعمال الإدارة.

(1) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري- قضاء الإلغاء**- دار الفكر العربي، القاهره، 1986م، ص 29.

المبحث الأول: مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية من خلال الرقابة على الجهات الإدارية يقصد به خضوع الجهات والسلطات الإدارية لسيادة حكم القانون في جميع نشاطاتها وتصرفاتها وقراراتها وإلا اتسمت التصرفات بعدم المشروعية.

الصفة التي تلحق بأي تصرف أو نشاط يتفق مع القانوني هي التي تتمثل بمبدأ المشروعية، وبهذا فإن الإدارات يجب أن تتصرف على نحو يتفق ويتطابق مع القوانين، وأن الخروج عن مبدأ المشروعية يجعل النشاط باطلاً من وجهة نظر القانون، ويقرر هذا البطلان القضاء الإداري.

المشروعية لغةً مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية وتفيد بهذه الصيغة موافقة الشرع[1].

إن مبدأ المشروعية يعني بكل أبعاده ومعانيه خضوع الحاكم والمحكوم للقواعد القانونية أي القانون بمعناه الواسع ويتمثل ذلك في سيادة حكم القانون وخضوع جميع السلطات العامة والخاصة في الدولة لأحكامه[2].

القضاء الإداري في الدولة أخذ بالمبادئ التي تقرر أن تقوم المحاكم الإدارية بتقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرارات الإدارية، وبناء على ذلك المبدأ فإن الإدارات مقيدة في تصرفاتها بأحكام المشروعية ومقتضاها أن تأتي في قراراتها وفق القوانين والقواعد الموضوعة سلفاً لهذا التصرف أو النشاط أي أن مبدأ المشروعية يقوم على أساس التزام جهة الإدارة

---

(1) د. أنور أحمد ارسلان، **وسيط القضاء الإداري**، ج1، دار النهضة العربية، القاهره، 1997م، ص 11.

(2) د. عليان زيدان، **دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريه، 2009م، ص 120.

بالقانون ومراعاة ذلك في تصرفاتها لتتفق مع القانون لحماية الحقوق والحريات للأفراد وتحقيق الصالح العام.

المفهوم الضيق لمبدأ المشروعية يقتضي ضرورة احترام التشريعات الموضوعة أولاً من قبل الحكام بالدرجة الأولى والمحكومين بالدرجة الثانية، لأن أي شكل من أشكال الانحراف عن مسار تلك التشريعات يؤدي إلى الخروج على مبدأ المشروعية(1).

من الضرورة أن يوجد ضمانات تحمي الأفراد داخل المجتمع من تعسف الجهات الإدارية المتمردة، بحيث تتمثل هذه الضمانات بوجوب إخضاع هذه الإدارات إلى القوانين في تصرفاتها وإجراءاتها، وكل ما تتمتع به من سلطات وامتيازات(2).

إن العمل على تطبيق مبدأ المشروعية يشكل ضامناً لحريات الأفراد وحفظ حقوقهم بالإضافة إلى أنه ضامن لمشروعية السلطة الإدارية القائمة نفسها(3)، هذا ويتمثل مبدأ المشروعية في مطابقة القرارات والأحكام للقواعد القانونية بصفة عامة(4).

من الأهمية التي يوفرها هذا المبدأ على أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق وامتيازات كل من الحاكم والمحكومين، وكيفية خضوعهم للقانون ونص الدستور الأردني على أن (جميع الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم)(5).

---

(1) د. أمين عاطف صليبا، **دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون**، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2002م، ص 79.

(2) د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص255.

(3) د. محمود حلمي، **القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977م، ص 17.

(4) د. الطيب حسين محمد، **الضمانات القانونية ومحاسبة العاملين بالخدمة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص 220.

(5) الدستور الأردني 1952م، م (1/6).

وكذلك أكد الدستور الأردني على أن اختصاص السلطة القضائية يمارس من قبل المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها على أن تصدر أحكامها وفق القانون الساري[1]، ولهذا التزم المشرع الدستوري الأردني بتحقيق العدالة والمساواة بالحقوق والحريات لجميع المواطنين على أراضيه.

إن المشروعية والتي تتعلق بالجانب السياسي أي العلاقة التي تربط الحاكم بالمحكومين بحيث لا تكون السلطة مشروعة إلا إذا استندت على رضا المحكومين[2].

أكد الفقه على أن الإدارة ملزمة بأعمال مبدأ المشروعية وتطبيق قواعد القانون[3]، لأن هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة وإذا أهدر هذا المبدأ تحولت الدولة إلى دولة مارقة وخارجة على القانون ولا سلطان للقانون عليها.

الآراء الفقهية لمدلول خضوع الجهات الإدارية للقانون كالآتي:

* **الرأي الفقهي الأول**: إن تصرفات وأعمال الإدارة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت لمجرد تطبيقها للقواعد التشريعية العامة القائمة قبل مباشرة التصرف[4]، إلا أن هذا الرأي يقيد حرية وحركة الإدارة ولا يعطيها أي فرصة للإبداع والابتكار والمرونة في التصرف بالإضافة إلى تجميد السلطة التقديرية للإدارة، وهذا الرأي يجعل من الإدارة أداة أو آلة لتنفيذ القوانين.

---

(1) المرجع السابق، م (27).

(2) د. عليان زيدان، **دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ص 130.

(3) د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م، ص 16.

(4) د. سعيد عبد المنعم، **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم المعاصرة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص 17.

* **الرأي الفقهي الثاني:** هذا الرأي يوجب استناد الجهات الإدارية عند اتخاذها أي عمل أو تصرف أو إصدار أي قرارات على أساس من القانون، أي لا يكفي أن عملها أو تصرفاتها غير مخالف للقانون، إنما يجب أن تستند على قاعدة قانونية قائمة[1].

* **الرأي الفقهي الثالث:** والذي لا يجيز للجهات الإدارية في الدولة أن تقوم أو تأتي بعمل يخالف القانون أي بمعنى أن تكون تصرفاتها مشروعة طالما أنها لم تخالف القانون[2]، وبهذا فإن هذا الرأي يعطي الإدارة الحرية والمرونة في التصرف أي يوسع من سلطات الإدارة ويعطيها الامتياز من حيث التقدير للحلول الممكن اتخاذها والأخذ بالعمل أو الحل الأفضل من الأعمال الممكنة.

وبالمقارنة فيما بين الآراء الفقهية السابقة نجد بأن الرأي الثالث يعطي الإدارة السلطة التقديرية لاتخاذ القرار والتصرف المناسب على أن لا يخالف القواعد القانونية، وهذا الرأي الذي يعطي الإدارة الحرية والمرونة في التصرف واتخاذ القرارات في إطار القانون النافذ على أن لا يخالف القانون.

القانون المراد الحديث عنه فيما سبق هو القانون بالمعنى الواسع، فالقواعد القانونية المكتوبة تتمثل بالدستور والتشريعات العادية والأنظمة (اللوائح) والتعليمات التي تضعها السلطة التنفيذية وأقرتها السلطة التشريعية، إضافة كذلك أحكام القضاء وعقود الإدارة، أما غير المكتوبة وتشمل المبادئ القانونية العامة والأعراف والتقاليد والنظام العام[3].

---

(1) د. محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م، ص 2.

(2) د. محمد كامل ليله، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص 18.

(3) د. علي خطار الشطناوي، **القضاء الإداري في الأردن**، عمان، 1972م، ص 139.

طرق مراقبة المشروعية من الناحية الفنية تتمثل بالآتي[1]:

أولاً: الرقابة الإدارية: تتمثل في العمل لقياس وتصحيح انجازات المرؤوسين للتأكد من أن الأهداف والمهام المطلوبة من الإدارة تنفذ وفق القانون، والرقابة الإدارية تعتبر من إحدى وظائف السلطة المختصة في الإدارة للتأكد من أن العمل الإداري يسير وفق الأهداف المحددة مسبقاً.

الرقابة الإدارية تقوم بها الجهة الإدارية بشكل تلقائي وتمارس الرقابة على أعمالها وتصرفاتها ومدى التزامها بالأحكام لقواعد القانون وتشكل رقابة ذاتية وتنفذ بشكل تلقائي أو بناء على طلب من جهة إدارية ما ويمكن أن تنفذ حسب الصور التالية:

1. التظلم الولائي: بحيث يتقدم أصحاب المصالح أو ذوي الشأن بطلب أو ما يعرف بالتظلم إلى مصدر القرار الإداري عندما يرى ذوي المصلحة أن القرار يخالف القانون ويلحق به الضرر، ويقدم طلب التظلم لإعادة النظر بالقرار أو بسحبه أو إلغائه أو تعديله أو يتحاور صاحب الحق مع الإدارة للتوصل إلى الحل المناسب على أن يبرز أوجه المخالفة أو العيب الذي يشوب القرار المشكو منه.

2. التظلم الرئاسي: ففي هذه الحالة يرفع ذوي الشأن الطلب إلى الجهات الإدارية الرئاسية لمصدر القرار الإداري وتتمثل في الأردن برأس الدولة ومجلس الوزراء والوزير المختص إذا القرار صادر من أحد الدوائر التابعة له، ففي مثل هكذا حالات قد يتدخل الرئيس الإداري الأعلى وبناء على الامتيازات والسلطات التي منحها القانون له، بأن يوعز بسحب القرار أو إلغاءه أو تعديله إذا ثبت أن القرار مخالف للقانون، وذلك نتيجة للتظلم أو بناء على ما يقوم به من خلال سلطاته لرقابة مرؤوسيه وتصرفاتهم وأعمالهم الوظيفية.

---

(1) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص 21.

3. التظلم إلى الهيئات أو للمجالس أو الدواوين المعنية بالرقابة: والتي تتشكل في الدولة بقصد رقابة الأنشطة الإدارية والمالية والتي تهدف إلى المحافظة على الصالح العام والخاص معاً، والمثال على ذلك هيئة المظالم وديوان المحاسبة الأردني وهيئة مكافحة الفساد وهذه جميعها هيئات إدارية تعمل لتحقق بعض الضمانات للأفراد والمجتمع.

ثانياً: الرقابة القضائية: والتي تتدخل بناء على طلب أو دعوى في حال عدم وفاء الرقابة الإدارية بما هو مطلوب منها لضمان سيادة مبدأ المشروعية، ونتيجة لرفض الجهات الإدارية المصدرة للقرار الإداري الاعتراف بالخطأ، وعدم الالتزام بالقيود المشروعة، لذا لا بد من وجود جهة تتدخل لحل النزاع بين الإدارة الرافضة للحل وبين الأفراد المطالبين بالحق وتوفير الحماية لحقوقهم وحرياتهم.

ثالثاً: الرقابة السياسية: حيث تقوم بها جهات عدة ومنها مجلس النواب (البرلمان)، ومجلس الأعيان الأردني أو باجتماع المجلسين معاً المعروف بمجلس الأمة وتقوم هذه المجالس في نشاطات مختلفة تراقب من خلالها أداء الدوائر الحكومية المختلفة، يضاف إلى ذلك ما تقوم به الأحزاب السياسية من أنشطة سواء تؤيد أو تعارض الحكومة من خلال برامجها الحزبية المختلفة ودورها في الانضمام للحكومة أو وجودها بالمعارضة وهذا يدل على المعارضة السياسية للإدارة إن هي تجاوزت القانون.

رابعاً: رقابة الرأي العام: وهذه الرقابة تمارس على الإدارة من خلال اللجان الشعبية هيئات ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المختلفة من صحافة وتلفزيون وإذاعات ونقابات وجمعيات ووسائل الاتصالات الحديثة وما يدور على الشبكة العنكبوتية والتي أثبتت التطورات السياسية في مختلف المجتمعات أن لها دور كبير في كشف حقائق الأمور التي تدور في الهيئات والإدارات الحكومية.

تتعدد وتتنوع مصادر المشروعية فمنها المكتوب وغير المكتوب وكالآتي:

أولاً: المصادر المكتوبة وتشتمل على:

1. قواعد الشريعة الإسلامية، تشكل أساس لبعض القواعد الدستورية والقانونية والتي تؤكد على الأسس لحفظ الحقوق والحريات للأفراد داخل المجتمع وخاصة في القواعد والقوانين ذات العلاقة بأحوال الأفراد الشخصية.

إن القواعد والمبادئ الدستورية والقانونية في معظمها تستأنس في نصوصها على ما جاء بآيات القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وبما اجتهد واجمع عليه الصحابة وعلماء الشريعة الإسلامية وذلك تحقيقاً للعدالة الإنسانية والمساواة والحرية وهذه بالمحصلة تتحلل لتشكل مبدأ للمشروعية(1).

أكد الدستور الأردني 1952م المعدل على أن الإسلام دين الدولة(2)، ويعني وجوب أن تؤخذ وتراعى قواعد الشريعة الإسلامية في معظم الأعمال والتصرفات والقواعد القانونية في القوانين الأردنية(3).

أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية تطبقها المحاكم الشرعية وهذا ما أكد عليه الدستورالأردني (4)، والقوانين الخاصة بأحوال الشريعة الإسلامية للمسلمين كالأحوال الشخصية للأفراد كالميراث والزواج والطلاق والأنساب وعلى هذا الأساس تعتبر قواعد الشريعة الإسلامية أحد مصادر المشروعية الأساسية في الأردن.

---

(1) د. محمد الرصيفان العبادي، **قضاء الإلغاء الإداري**، دار جليس الزمان، عمان، 2013م، ص 30.

(2) الدستور الأردني 1952م، م (5).

(3) د. محمد أبو بكر، **موسوعة التشريعات والاجتهادات الفقهية**، دار الثقافة عمان، 2005م، وقانون الأحوال الشخصية الأردني رقم (82) لسنة 2001م.

(4) الدستور الأردني 1952م المعدل، م (6).

2. الدستور الأردني: يعتبر الدستور هو القانون الأساسي والأسمى في الدولة ويقف على قمة الهرم القانوني، ومبادئ الدستور هي التي تقرر ويقوم عليها نظام الحكم وهو المعني بتحديد الأسس التي تقوم عليها السلطات العامة الثلاثة في الدولة من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويحدد اختصاصاتها وعلاقاتها مع بعض، ويبين الدستور الحدود لحقوق وحريات الأفراد وكيف ومتى تمارس، هذا ويمثل ذلك الإطار القانوني لجميع الأنشطة والتصرفات من الكافة، واستناداً لذلك يعتبر الدستور وما نص عليه من مبادئ وقواعد مصدراً أساسياً لمبدأ المشروعية.

سيادة الدستور الأردني على سائر القواعد القانونية ويجب الالتزام بها، ونص الدستور على ذلك بالقول (جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية في الأردن تبقى نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضى الدستور)[1].

التزام المجتمع بالمبادئ الدستورية انطلاقاً من السلطة التشريعية في إقرارها للقواعد القانونية، والسلطة القضائية في تطبيقها للقوانين، وهذا يوجب على الإدارة أن تلتزم بتلك المبادئ في جميع تصرفاتها ونشاطاتها.

من الناحية الموضوعية فإن القانون الدستوري هو مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتبين السلطات العامة وعلاقاتها مع بعضها وعلاقة الأفراد بها، كما تقرر حقوق الأفراد وحرياتهم وضماناتهم[2].

أكد الفقه على أن علو أو سمو الدستور يستند أولاً على أن طبيعة أو مضمون النصوص الدستورية تمثل الدعامة الأساسية التي يرتكز عليها نظام الحكم في الدولة بمعنى ان مخالفة مضمون القواعد الدستورية يترتب عليه آثاراً سياسية واجتماعية التي سعى الدستور لحفظهما، ومن ناحية أخرى فالقواعد والمبادئ الدستورية تحتل قمة التدرج

(1) المرجع السابق، م (28).

(2) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971م، ص 18.

الهرمي للنظام القانوني في الدولة وبهذا يمنع على المشرع العادي أن يقر أي تشريع يخالف نصوص الدستور[1].

تشكل المبادئ الدستورية الأساس لمبدأ المشروعية، فالدستور الذي يأتي على قمة الهرم في النظام القانوني وهو الوثيقة الأساسية التي تبين نظام الحكم في الدولة[2]، وهذا يشكل منطلقاً يلزم جميع السلطات العامة بالدولة أن تحترم المبادئ الدستورية عند ممارسة مهامها ووظائفها المقررة والمرسومة على الوجه المبين بالدستور[3].

إن بعض القواعد الدستورية صيغت بشكل أهداف وقيم عليا ولها قيمة معنوية وقوة إلزام أدبية تقود إلى خلق رقابة ذاتية، أما النوع الآخر من القواعد الدستورية فقد صيغت في شكل أحكام قانونية بالمعنى الفني الدقيق وهذه لها قيمة قانونية ملزمة وقابلة للتطبيق[4].

يترتب على الأخذ بمبدأ السمو للدستور هو ضرورة الأخذ بمبدأ آخر هو مبدأ التدرج للقواعد القانونية، ومن مقتضاه أن يتم تنفيذ القواعد القانونية الأدنى بالقواعد القانونية الأعلى في السلم القانوني والتي تقف على قمة القواعد القانونية.

---

(1) أ. د. رمضان محمد بطيخ، **القضاء الإداري ومبدأ المشروعية**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009م، ص 105.

(2) د. محسن خليل، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1971م، ص 452.

(3) د. محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 24.

(4) د. مجدي كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص 2.

إن المبادئ والقواعد الدستورية تعتبر أول مصدر للقواعد القانونية، فإذا خرج القرار الإداري على نصوص الدستور أو روحه كان القرار مخالفاً للقانون ومبدأ المشروعية[1].

إن إصدار الإدارة لأي قرار في أي أمر أو موضوع وكان مخالفاً لأي مبدأ من المبادئ الدستورية عندها يكون القرار باطلاً وجاء ذلك من خلال حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية والذي جاء فيه القول (على السلطة الإدارية أن تساوي بين الناس في المعاملة فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متماثلة)[2].

أكد الفقه على أن السلطات العامة يجب ان تلتزم بتطبيق نصوص الدستور، وعند تجاوزها على الحقوق والحريات المنصوص عليها بمواد الدستور اعتبرت أعمالها غير مشروعة[3].

3. **القوانين العادية:** تشكل المصدر بعد المبادئ الدستورية، وتعتبر القوانين النافذة في الأردن أحد المصادر لمبدأ المشروعية بالرقابة على تصرفات وأعمال الإدارة ونص قانون محكمة العدل العليا على اختصاصها بالنظر في (الطعون التي يقدمها أي متضرر من أي إجراء أو قرار يصدر بموجب أي قانون أو

---

(1) د. حنا إبراهيم نده، **القانون الإداري في الأردن**، دار المطابع الاتحادية، عمان، 1972م، ص 11.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (64/107) مجلة نقابة المحامين، العدد (8) لسنة 1964م، ص 1056.

(3) د. طعيمة الجرف، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م، ص 90.

نظام يخالف الدستور والقانون)[1]، وأشار نفس القانون إلى (إقامة الدعوى على من يصدر القرار الإداري بسبب مخالفته للدستور والقانون)[2].

القوانين العادية التي يصدرها مجلس الأمة الأردني صاحب الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتصدر على شكل وثيقة مدونة طبقاً لأحكام الدستور والذي نص على أن (الملك يصدق على القوانين ويصدرها بعد إقرارها من مجلس الأمة، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها)[3].

القواعد التشريعية في الدولة تهدف لبيان وتحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتتسم بالعمومية والتجريد وتكون عامة وشاملة، ويلتزم بها مختلف الجهات الإدارية والخاصة والأفراد حكاماً ومحكومين[4].

علاقة القانون بالدستور علاقة تبعية لكون الدستور الأردني دستوراً جامداً لم يتم فيه إلا تعديلات طفيفة، والقانون يتشكل ويصدر طبقاً لما يقضي به الدستور علماً بأنهما مصادر أساسية لمبدأ المشروعية[5]، هذا بالرغم من التعديلات التي تمت على الدستور عام 2012م والتي لم تغطي جميع مواده.

لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إبطال أي قانون يخالف الدستور، لأن صلاحياتها محصورة بموجب نصوص قانونها للطعن بإلغاء أي قرار أو أي إجراء مخالف للنظام أو القانون أو الدستور[6]، وهذا يوضح أن الطعن موجه إلى القرار المخالف للدستور ولا يطعن بالقانون المخالف للدستور، هذا وبعد إنشاء المحكمة الدستورية في الأردن عام

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9).

(2) المرجع السابق م (10).

(3) الدستور الأردني 1952م، م (31).

(4) أ. د. رمضان محمد بطيخ، **القضاء الإداري ومبدأ المشروعية**، مرجع سابق، ص 106.

(5) د. محمد الرصيفان العبادي، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 75.

(6) د. عمر محمد الشويكي، **القضاء الإداري**، ج1، دار الثقافة، عمان، 1996م، ص 37.

2012م يحال الطعن بالقوانين المخالفة للدستور إلى المحكمة الدستورية وهو من صلب اختصاصاتها.

أما فيما يتعلق باختصاص المحكمة الدستورية الأردنية في الطعن بدستورية أي قانون أو قاعدة قانونية من حيث النص والتفسير بالنص التالي (أ. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ب. تفسير نصوص الدستور الأردني)[1].

أما فيما يتعلق بمناقشة شرعية أو دستورية القوانين المؤقتة والعادية، وكما أسلفنا هي من اختصاص المحكمة الدستورية وقبل ذلك صدر حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية قالت فيه (يتم استبعاد (أي عدم تطبيق) أي قاعدة قانونية مخالفة لأحكام الدستور وذلك من خلال طريقة الدفع الفرعي)[2]، وأكد ذلك الفقه بالقول على أنه ليس من حق محكمة العدل العليا مناقشة دستورية القوانين عند بحث مشروعية القرارات الإدارية[3].

وأشار الدستور الأردني قبل التعديل حول الحق بتفسير أحكام الدستور والذي يعود إلى المجلس العالي المؤلف بحسب نصوص الدستور من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاث منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية[4]، وأصبح هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية لاحقاً وكذلك الاختصاص بتفسير النصوص القانونية.

---

(1) قانون المحكمة الدستورية الأردنية لسنة 2012م، م (4).

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (65/35) مجلة نقابة المحامين العدد (4) لسنة 1963، ص 389.

(3) د. عمر محمد الشوبكي، **القضاء الإداري**، ج1، ص 28.

(4) الدستور الأردني 1952م، م (57/المعدلة).

التفسير للنصوص القانونية قبل أن يسند إلى المحكمة الدستورية نص عليه الدستور الأردني 1952م قبل التعديل، والذي كان مسند إلى جهة أخرى هي الديوان الخاص بتفسير القانون حيث كان صاحب الحق بتفسير أي نص قانوني لم تكن المحاكم قد فسرته إذا طلب منه ذلك رئيس الوزراء ويصدر الديوان قراراته التفسيرية بالأغلبية[1]، وكما أشرنا إلى أن هذا الاختصاص أصبح من اختصاص المحكمة الدستورية الأردنية بعد تشكيلها.

4. **الأنظمة واللوائح:** والتي تصدر عن السلطة التنفيذية بموافقة السلطة التشريعية بقصد تفسير القواعد القانونية وتنظيم الإدارات وتحدد مهامها وواجباتها، وتعتبر أحد مصادر المشروعية، وتصدر كقواعد وقرارات تطبق على جميع المشمولين بها ومن تنطبق عليهم الشروط التي ترد في القاعدة، والأنظمة توضح التفصيلات لأحكام القانون بهدف تنفيذها بما لا يخالف القانون[2].

الأنظمة هي عبارة عن قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية كقواعد عامة موضوعية ومنها الأنظمة المستقلة وأنظمة تنفيذية وأخرى تفويضية[3].

الفرق بين الأنظمة (اللوائح) وبين التشريعات الصادرة عن البرلمان فرقاً شكلياً ولا فرق من الناحية الموضوعية، والأنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة، تسري على الكافة ممن تتوافر فيهم نفس الشروط، لذلك تعتبر مصدراً من مصادر المشروعية وقواعدها، وتنظم من السلطة التنفيذية وتحدد سلطاتها[4].

---

(1) المرجع السابق، م (123).
(2) د. علي خطار الشطناوي، **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق، ص 137.
(3) د. سعيد عبد المنعم، **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم المعاصرة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص 26.
(4) أ. د. رمضان محمد بطيخ، **القضاء الإداري ومبدأ المشروعية**، مرجع سابق، ص 108.

تقسم الأنظمة (اللوائح) إلى قسمين:

1. الأنظمة التنفيذية: تصدرها السلطة التنفيذية بقصد تطبيق القوانين العادية، والمقصود منها هو أن تتضمن تفسيراً مفصلاً للقوانين العامة لتتقيد الوحدات والهيئات وجميع الإدارات الحكومية بموجبها ولهذا تعتبر من أحد مصادر المشروعية.

بالرغم من أن السلطة التنفيذية تستمد صلاحياتها من المبادئ الدستورية في وضع الأنظمة والتعليمات، إلا أن القانون قد يرد فيه نصاً مفاده أن لمجلس الوزراء أن يضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، أما نص الدستور والذي جاء فيه أن (الملك يصادق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها)[1].

الغاية أو القصد من تسمية الأنظمة بالتنفيذية لأنها تصدر لتنفيذ القوانين الصادرة مسبقاً، علماً بأن القوانين كقاعدة عامة تعتبر نافذة بحد ذاتها ولا يجوز تعليق تنفيذها على النظام الصادر لاحقاً عن السلطة التنفيذية[2].

2. الأنظمة المستقلة: هي تلك الأنظمة ذات الاتصال بقانون معمول به، وسميت بالأنظمة المستقلة لأنها تتعلق بموضوعات ومسائل معينة وقائمة بذاتها[3].

تصدر الأنظمة المستقلة في حالات محددة بموجب نص دستوري أو بناء على قرار صادر عن محكمة التمييز التي ورد عنها تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة خاصة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك[4].

---

(1) الدستور الأردني 1952م، م (31).

(2) د. عمر محمد الشوبكي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 40.

(3) د. عادل الحياري، **القانون الدستوري والنظام الإداري**، الجامعة الأردنية، 1972م، ص 626.

(4) قرار محكمة التمييز الأردنية (58/7) مجلة المحامين العدد (9) لسنة 1958م، ص 607.

وطبقاً لقرار المجلس العالي لتفسير الدستور على أنه (لا يجوز للقانون أن يتناول أي أمر من الأمور التي أناط الدستور صلاحية تناولها بنظام مستقل من قبل السلطة التنفيذية[1]، وعليه فإن الأنظمة المستقلة والتنفيذية تعتبر من مصادر المشروعية.

5. **القوانين المؤقتة:** أشار الدستور الأردني 1952م إلى أنه من حق مجلس الوزراء وضع القوانين المؤقتة وأن تأخذ قوة القانون العادي حتى تعرض على مجلس النواب في أول اجتماعاته لإقرارها أو رفضها أو تعديلها، وعند رفضها يعلن مجلس الوزراء بطلانها فوراً وزوال مفعولها مباشرة على أن لا يؤثر ذلك على الحقوق المكتسبة والعقود المبرمة[2].

القوانين المؤقتة يصدرها مجلس الوزراء عند أو في حالة حل مجلس النواب (البرلمان) أو عند عدم انعقاده لأي سبب من الأسباب، والغرض من هذه القوانين هو لمواجهة الأمور الضرورية والتي لا تحتمل التأخير، وقد سماها بعض الفقهاء تشريعات الضرورة[3].

يعتبر القضاء الأردني القوانين المؤقتة عملاً تشريعياً لا يطعن فيه بالإلغاء بصورة مباشرة أمام محكمة العدل العليا وذلك حسب قرار لها[4]، ولا تعتبر محكمة العدل العليا فيما سبق أن ذلك اختصاصاً خاضعاً لرقابتها وإنما تخضع لمراقبتها القرارات الإدارية الصادرة عن القوانين المؤقتة المخالفة للدستور والقانون وذلك من خلال ما نص عليه

(1) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1965م بالجريدة الرسمية، العدد 1853، ص 952.

(2) د. عادل الحياري، **القوانين المؤقتة في الأردن**، عمان، 1972م، ص 34.

(3) د. حنا إبراهيم نده، **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق، ص 17.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (63/41) مجلة المحامين العدد (4) لسنة 1963م، ص 272.

قانونها بالقول (تختص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور)[1].

للحفاظ على مبدأ المشروعية وضع الدستور الأردني 1952م قيوداً على إصدار القوانين المؤقتة من جهة ولكن من الجهة الأخرى تعتبر مصدراً لمبدأ المشروعية، ومن هذه القيود ما يلي:

أ. **القيد الإجرائي**: عند وضع القانون المؤقت من قبل مجلس الوزراء يخضع إلى عدة إجراءات منها أن تخضع قبل إصدارها إلى التصديق من قبل رأس الدولة (جلالة الملك) وبعد ذلك تصبح نافذة المفعول بعد مرور ثلاثون يوماً من نشرها في الجريدة الرسمية (كإجراء ثاني) إلا إذا نص القانون نفسه بأن يسري مفعوله من تاريخ آخر، ومن الإجراءات اللاحقة هو أن تعرض على مجلس النواب في أول جلسة لانعقاده وذلك بهدف إقرار القانون أو تعديله أو إلغاءه، ومن الإجراءات اللاحقة في حال إلغاء القانون هو وقف العمل به مباشرة وفور إلغاءه من مجلس النواب، وهذه القيود أشار لها الدستور الأردني وذلك حتى نضمن الالتزام بها كي يبقى القانون المؤقت مصدراً لمبدأ المشروعية[2].

ب. **القيد الموضوعي**: للقانون المؤقت بمقتضى النص الدستوري قوة القانون العادي إذا لم يخالف أحكام الدستور نفسه[3]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إن الفقه والقضاء اتفقا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول القانون العادي من موضوعات مختلفة كما يجوز أن يجعل له أثراً رجعياً طبقاً لنص المادة (93) من

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (7/أ/9).

(2) الدستور الأردني، 1952م، م (94).

(3) المرجع السابق، م (94).

الدستور الأردني لسنة 1952م[1]، وهذا يخالف المبدأ المعمول به في القرارات الإدارية والذي ينص على عدم رجعية القرارات الإدارية.

ج. قيد الضرورة: للسلطة التنفيذية امتياز يتمثل بالسلطة التقديرية حيث تعمل على تقدير مدى الضرورة الموجبة لإصدار قانون مؤقت، على أن تأخذ بالقاعدة الأصولية بأن تقدر الضرورة بقدرها، وذلك للحفاظ على مبدأ المشروعية بهدف التقليل من حجم الضرر أو المخاطر التي قد تنجم عن ذلك.

للسلطة التنفيذية بحال عدم انعقاد مجلس النواب الحق بوضع القوانين المؤقتة في الحالات والمواقف التي تتطلب إجراءات وتدابير مستعجلة وضرورية ولا تحتمل التأخير حتى يصدر قانون عادي أو لظروف تستدعي صرف نفقات مستعجلة وغير قابلة للتأخير[2].

د. القيد الزمني: الزمن الذي يجوز فيه للسلطة التنفيذية إصدار قانون أو قوانين مؤقتة هو بحال عدم انعقاد مجلس النواب أو إذا كان مجلس النواب محلولاً[3]، وبعكس ذلك أن هي أصدرت قانون مؤقتة فإنها تعتدي على سلطات مجلس النواب أو السلطة التشريعية ويشمل كذلك الفترة التأجيل وحسب قضاء لمحكمة العدل العليا والذي جاء فيه القول (... لكون مجلس الأمة لا ينعقد في فترة التأجيل)[4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (7/31) مجلة نقابة المحامين العدد (1) لسنة 1972م، ص 30.

(2) الدستور الأردني 1952م، م (94).

(3) الدستور الأردني، 1952م، م (94).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (72/31)، مجلة نقابة المحامين الأردنية العدد (1) لسنة 1972م، ص 30.

الزمن المحدد لتنفيذ أو لسريان مفعول القانون هو بعد ثلاثون يوماً من نشره في الجريدة الرسمية، إضافة إلى الزمن المقرر لإيقاف العمل به هو بعد إلغاء القانون مباشرة وفور صدور القرار من مجلس النواب، إضافة إلى الزمن المقرر لعرض القانون على المجلس بأول جلسة ينعقد بها البرلمان، أما القيد الزمني الأخير هو ما نص عليه الدستور أن يحدد القانون المؤقت زمن محدد بالقانون لأن يسري مفعول القانون انطلاقاً من ذلك التاريخ.

6. **الاتفاقات والمعاهدات الدولية:** تعتبر المعاهدات والاتفاقات الدولية والإقليمية المصادق عليها من الدولة والمعتمدة من السلطات المختصة مصدراً من مصادر المشروعية[1]، والمعاهدات والاتفاقات بحسب الدستور الأردني والذي يجب الأخذ بها نوعان[2]:

النوع الأول هي التي يبرمها جلالة الملك وهذه لا تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة ولا تعرض عليه، أي لا تخضع للموافقة من البرلمان ولا تخضع لرقابته، أما النوع الثاني من المعاهدات هي تلك التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة وموازنتها شيء من النفقات أو المساس في حقوق الشعب الأردني العامة أو الخاصة، فهذه المعاهدات لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة الأردني.

تصبح المعاهدات أو الاتفاقات بعد المصادقة عليها جزء من القانون الداخلي، القانون الوطني ويجب أن يلتزم بها الأفراد والسلطات العامة والجهات الخاصة، واحترامها والنزول على حكمها واجب[3]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا قالت فيه (إن المعاهدات التي لها مساس بحقوق الأردنيين أو تنطوي على أعباء مالية لا تكون نافذة

---

(1) د. محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 22.

(2) الدستور الأردني، 1952م، م (33).

(3) د. محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 31.

المفعول ولا يكون لها قوة القانون أمام المحاكم إلا إذا استوفت أوضاعها الدستورية[1]، ولهذا تعتبر مصدر للمشروعية.

7. **حجية الأحكام القضائية**: تنطبق على جميع الأحكام من مختلف أنواع ودرجات المحاكم بعد أن تصدر بشكل نهائي وعلى القضاء والكافة احترامها والعمل على تنفيذها، وجاء في قانون محكمة العدل العليا (إن حكم المحكمة في أي دعوى تقام أمامها قطعياً ولا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر بها)[2].

الأحكام القضائية مصدراً للقانون وبالتالي فهي مصدراً لمبدأ المشروعية سواء بالنظام القضائي الذي يأخذ بالأحكام الصادرة بالسوابق القضائية علماً بأن القضاء الأردني لا يعتبر السوابق القضائية بقوة القانون الملزمة وإنما يأخذ بها على سبيل الاستدلال[3].

ثانياً: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية وتتمثل في:

أ. القواعد العرفية والأخلاق العامة: القواعد العرفية الموجودة في المجتمع بالإضافة إلى الأعمال والنشاطات التي تزاولها الوحدات الإدارية ودرجة على إتباعها بحيث تصبح شائعة الاستعمال وتستقر في المجتمع والدولة بإدارتها المختلفة تشكل عرفاً إدارياً[4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (26/ب).

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (26).

(3) د. عمر محمد الشويكي، **القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص 40.

(4) د. توفيق حسين فراج، **المدخل للعلوم القانونية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981م، ص 338.

وأكد الفقه على أنها ما جرت الإدارات على إتباعه من إجراءات في مباشرة وظيفتها وبصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لهذه القواعد سنداً من النصوص التشريعية[1].

ينشأ العرف من استمرار الإدارة على الالتزام بالأوضاع التي درجت على إتباعها في مزاولة نشاطها والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط بحيث تصبح الأوضاع بمثابة القاعدة الواجبة الإتباع، والعرف أدنى مرتبة من القانون على أن لا يخالف القانون استناداً لقضاء محكمة العدل والذي قالت فيه (.. لا يكون العرف مخالفاً لنص قانون معمول به)[2].

8. **المبادئ القانونية العامة**: يرتكز على المبادئ جميع أو معظم القواعد القانونية، وتتطابق المبادئ إلى حد كبير مع النصوص القانونية مع الاختلاف في التعبير أو الصياغة ومن هذه المبادئ مبدأ العدالة والمساواة أمام القانون، ومبدأ الحق بالدفاع، ومبدأ المتهم بريء حتى تثبت إدانته وكذلك مبدأ علانية المحاكمة... وغيرها.

والناس سواسية في الشريعة الإسلامية وأخوة، ومثل ذلك المساواة أمام القانون وأمام تحمل الأعباء العامة والوظائف العامة[3]، ومن يخالفها يخالف مبدأ المشروعية لذلك فهي مصدر للمشروعية.

---

(1) د. محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 37.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (84/143) مجلة نقابة المحامين العدد (4) لسنة 1984م، ص 386.

(3) د. أحمد كمال أبو المجد، **رقابة القضاء على أعمال الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص 36.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية لأعمال الإدارة

ينظم القانون جملة من الوسائل القانونية التي يمكن بواسطتها تأمين المشروعية وسيادة حكم القانون تجاه تصرفات وأعمال وقرارات الإدارة والتي تشكل اعتداء على حقوق وحريات الأفراد والمجتمع.

والرقابة بشكل عام هي مجموعة الوسائل المستعملة للتحقق من انطباق القرارات أو الأعمال على القواعد الواجب مراعاتها، وكل تنظيم يحتاج إلى جهاز رقابة يسمح للمسؤول بإثبات ما إذا كانت هذه الأهداف المرسومة للتنظيم قد تحققت[1].

عرفت الرقابة القضائية بأنها ما يمنح من سلطات واختصاصات للقضاء سواء كان قضاءً عادياً أو متخصصاً للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأن تعطي لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم (حجية القرار الإداري)[2].

القضاء هو مجموعة المحاكم والأحكام، والقضاء بصفة عامة من المصادر التفسيرية، ومقتضى ذلك أن القاضي وهو يقوم بتطبيق قواعد القانون بحكم وظيفته قد تدق عليه النصوص وتغمض مفاهيمها، فيلجأ إلى التفسير بالرجوع إلى روح النص واستفهام قصد المشرع، وبذلك يكشف عن مبادئ قانونية مستجدة ولم يتمكن المشرع من التعبير عنها، والقواعد التي يقوم القاضي بكشفها تكون واجبة التنفيذ في مواجهة النزاع المطروح[3].

---

(1) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي، لبنان، 2006م، ص 272.

(2) د. محمود حافظ، **القضاء الإداري**، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م، ص 77.

(3) د. بركات موسى الحواتي، **أطر التطور التشريعي للنظام الإداري**، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1997م، ص 5.

أما القانون كلمة ذات أصل يوناني بمعنى القاعدة التي لا ينبغي الخروج عنها[1]، واستعمل العلماء كلمة قانون لتقييد الانتظام والتلازم في الظواهر العلمية كقانون الجاذبية، أما مصطلح قانون كضوابط وضعية فقد عرف على أنه مجموعة القواعد المجردة والتي تقرها الدولة لتنظيم سلوك الأفراد وعلاقاتهم ببعض أو بالمجتمع في سبيل تحقيق التنظيم الاجتماعي وتكفل احترامها عن طريق استعمال السلطة[2]، والقانون هو ما يتم إصداره من قبل السلطة التشريعية في الدولة.

يعرف العرف الإداري على أنه تسيير الجهة الإدارية على نحو وسنن معينة وبشكل مضطرد في مباشرة نشاط معين بحيث تصبح القاعدة التي تلتزمها الإدارة فيما تجريه من أعمال وتصرفات[3]، ويمكن أن نسمي ما تقوم به الإدارة من أعمال بشكل روتيني ومتعارف عليه من قبل جميع العاملين بالإدارة على أنه عُرف جاري.

أما مصطلح الفقه بالقانون هو مجموعة آراء الفقهاء من القوانين عن طريق الشرح والتغيير والتأليف في النصوص القانونية أو نقداً لما تصدره المحاكم من أحكام[4]، أي دراسة القوانين ونقدها وتحليلها.

القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، والمنازعات التي يثيرها هذا النشاط، وهذا يعني خضوع الإدارة العامة للقانون،

---

(1) ابن منظور، لسان العرب، ج6، دار المعارف، القاهرة، ب، ت. ص 4469.

(2) د. بركات موسى الحواتي، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، مرجع سابق، ص 5.

(3) د. محسن خليل وسعيد عصفور، القضاء الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ب. ت، ص 46.

(4) د. بركات موسى الحواتي، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، مرجع سابق، ص 55.

وهي في هذا لا تختلف عن الأفراد من حيث خضوعها للقانون كمبدأ عام وأساسي مسلم به في جميع دول العالم(1).

أما مصطلح قانون الإدارة العامة: هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط السلطة التنفيذية في أداء وظيفتها، وقيامها على أحد المرافق العامة، ويذهب بعض الفقهاء إلى القول بأنها مجموعة القواعد التي تحكم مجموعة الهيئات والسلطات والأعضاء بالأجهزة والأشخاص الذين يتولون تحت إشراف السلطة السياسية وظيفة الدولة في التدخل في إدارة المشروعات العامة والإشراف عليها(2).

نشأ القانون الإداري للموازنة بين حقوق المواطنين وأعمال الدولة، هذا ودور القانون ليس لإنصاف المواطنين كأفراد فقط، إنما التأكد من سلامة تطبيق مبدأ حكم القانون لفائدة المجتمع، وإن كانت قواعد القانون الإداري لفائدة الكل، وإن دوره لا يقتصر على حماية الإدارة في مواجهة المواطنين، فالإدارة أيضاً في حاجة إلى نوع من الحماية من شطط غلاء المواطنين، وحكم القانون طريق ذو اتجاهين والقضاء يعني مساواة الطرفين(3).

بالرغم من أن الرقابة الإدارية واجبة لحماية حقوق الأفراد والموظفين في الدولة، إلا أنها وحدها لا تكفي لضمان توفير حماية حقيقية، وذلك لأن هدف الرقابة الإدارية الأول هو العمل لتحفيز الموظفين أن يسيروا وفق سياستها والتي قد تسأل عنها أمام البرلمان، وليس غرضها هو ضمان احترام الموظفين لحقوق الأفراد وحماية حرياتهم بالدرجة الأولى.

لما تقدم لا بد من إيجاد رقابة ترمي إلى حماية الحقوق والحريات المقررة بالدستور إلى جانب الرقابة الإدارية، ألا وهي الرقابة القضائية والتي بدونها ستعمل الإدارة على مخالفة القانون كلما وجدت لها مصلحة في هذه المخالفة، فالرقابة القضائية هي الضامن

---

(1) أ. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1973م، ص 12.

(2) د. بركات موسى الحواتي، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، مرجع سابق، ص 11.

(3) د. بركات موسى الحواتي، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، مرجع سابق، ص 32.

دون المبالغة في الرقابة على الإدارة، لا بل تعطى الإدارة قدر من الامتيازات والحرية من خلال مباشرتها لسلطاتها التقديرية في تنظيم سير أعمالها.

من بعض الاختصاصات التي توصف بها الرقابة القضائية ما يلي:

1. تختلف الرقابة القضائية من حيث القواعد الإجرائية التي تتبعها المحاكم عند الفصل في المنازعات الإدارية وذلك عن القواعد الإجرائية الأخرى، لأن الرقابة القضائية تتم عن طريق دعوى أمام المحاكم وتقدم الدعوى بعريضة أو دفع فرعي ويجب أن تتوفر في الدعوى كافة الشروط المطلوبة في الدعاوي بصفة عامة.

2. يترتب مراعاة مواعيد التقاضي والاختصاص وتسبيب الحكم، مع جواز الحكم بحجية الشيء المقضي به، مع ضرورة البت في الدعوى بسرعة.

3. الرقابة تتم عن طريق القضاء، والقضاء يتسم بالحياد والاستقلال والتحقيق القانوني والمعرفة الإدارية بكيفية تطبيق وتفسير القوانين مما يوفر أحكام عادلة.

4. طبيعة الرقابة القضائية تنحصر في مشروعية العمل أو القرار الإداري، أي مدى مطابقة العمل للقانون ويترتب على ذلك ما يلي:

أ. عدم امتداد سلطة القاضي إلى بحث ملائمة النشاط الإداري، بل يتوقف عند مراقبة مشروعية هذا النشاط[1].

ب. تتوقف سلطة القاضي بإلغاء القرار المعيب، والتعويض عنه إذا كان ممكناً دون أن يكون له الحق في الحلول محل الإدارة في إصدار قرار جديد[2].

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **أصول القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. ت، ص 189.

(2) د. عبد العزيز الناصر، **علاقة الحكومة بموظفيها**، مطبعة عيسى البابي الحلبي، القاهرة، ب. ت، ص 24.

فالسلطة القضائية مستقلة فلا سبيل إلى أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية لإقحام السلطة القضائية في القضايا ذات الجانب التشريعي أو التنفيذي، ويجب أن تبعد نفسها عن ذلك لأن أهم ما يسند مبدأ المشروعية ويدعمه هو استقلال القضاء.

واستقلال السلطة القضائية عن باقي السلطات في أداء واجباتها ولها الولاية الكاملة في اختصاصاتها ولا تأثير على أحكامها وأكد على ذلك الدستور الأردني 1952م بالنص على أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون[1]، إضافة إلى ما أكد عليه قانون استقلال القضاء الأردني حول استقلال القضاة في أعمالهم[2].

توجد قرارات إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء بالإلغاء وبالتعويض وهناك طائفة من القرارات الإدارية تمتاز بعدم خضوعها لرقابة القضاء إطلاقاً، والتي تسمى بأعمال الحكومة وأعمال السيادة[3].

من مبادئ استقلال القضاء الإداري وحصانته أن يكون أعضاء القضاء غير قابلين للعزل من الوظيفة القضائية، ويتم لهم الحماية من النقل إلى وظيفة غير قضائية، هذا ولا يعني عدم القابلية للعزل أو النقل وبقاء القاضي في وظيفته إذا ارتكب أخطاء أو الإساءة في التصرف والسلوك، وإنما يعني مجرد تأمين القاضي من خطر التنكيل به ومن وضع مستقبله تحت رحمة الحكومة أو البرلمان.

ألا تكون السلطة التنفيذية هي المعنية بتعيين القاضي أو تعزله تأديبياً لما يرتكبه من خطأ، لذلك يجب أن يكون بيد الجهة القضائية نفسها ويتم ذلك في أسباب محددة وواضحة في إطار الضمانات الفعالة[4].

---

(1) الدستور الأردني 1952م، م (97).

(2) قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م، م (3).

(3) د.سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1959م، ص 616.

(4) د. محمود عاطف البنا، **النظم السياسية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980م، ص 438.

وأكد قانون استقلال القضاء الأردني على عدم عزل القاضي إلا من قبل المجلس القضائي وليس من قبل السلطة التنفيذية وذلك من خلال النص على أنه (لا يجوز عزل القاضي واعتباره فاقداً لوظيفته أو تنزيل درجته إلا بقرار من المجلس القضائي وبإرادة ملكية سامية)[1].

ضرورة أن تسري الضمانات التي يفترض أن يتمتع بها القضاة على جميع المستويات ومنها عدم مسؤولية القاضي مدنياً فيما إذا صدر خطأ منه عند إصدار الأحكام إلا إذا وصل الخطأ المهني إلى درجة الخطأ الجسيم أو الغش أو التدليس أو أخطا بإجراءات وضمانات دعوى المخاصمة المعروضة أمامه.

قد يحدث اعتداء على استقلال القضاة من خلال إعادة تنظيم القضاة وذلك بقصد إخراج القضاة من وظائفهم بإلغاء الوظيفة أو بإصدار قرارات إعادة التعيين أو النقل لعمل إداري، وهذا لا يتم إلا إذا فقد القاضي الثقة للوظيفة أو لأسباب صحية عندها يحال على التقاعد أو المعاش أو ينقل لوظيفة إدارية[2].

من الإمكانية لحدوث أخطاء من قبل القضاة لكونهم بشر، وتكون هذه الأخطاء قابلة للمسائلة من قبل القضاء ومنها:

1. في الأحوال التي تنص القوانين فيها على جواز محاكمة القاضي، وهذا ما أشار له قانون استقلال القضاء الأردني بالنص على أن (كل إخلال بواجبات الوظيفة، وكل عمل يمس الشرف والكرامة أو الآداب يشكل خطأ يعاقب عليه القاضي تأديبياً، ويشمل الإخلال بواجبات الوظيفة، وتأخير البت بالدعاوي (بدون مبرر)

(1) قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م، م (26).

(2) د. محمود عاطف البناء، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990م، ص 16.

وعدم تحديد موعد للنطق بالحكم، والتمييز بين المتقاضين، وإفشاء سير المداولة، والغياب بدون معذرة، وعدم التقيد بأوقات الدوام)[1].

2. في حالة ما يرتكب القاضي خطأ جسيماً في القانون كالرشوة أو الغش والتدليس، والإساءة للعدالة.

3. عند سكوت القاضي، أي امتناعه عن الإجابة على عريضة الدعوى المقدمة له أو امتناعه عن الحكم في قضية قابلة للحكم عند حلول دورها.

لا تسأل الدولة في عمل القضاء إلا على وجه الاستثناء وبنص صريح في القانون، مع العلم أن عدم المسؤولية لا يقتصر على أعمال موظفي السلطة القضائية، بل يشمل أيضاً أعمال رجال الضابطة العدلية[2].

وتبرير ما سبق ذكره بعدة حجج منها حجية الشيء المقضي به، لأن إعادة النظر في نزاع صدر فيه حكم نهائي يفتح الباب ولن يغلقه بسهولة، إضافة إلى تعرض العدالة ورجال القضاء للخدش، وخاصة عندما يحدث تباين واختلاف في الأحكام، رغم أن الأحكام نسبية وليست مطلقة، لأن الحقيقة المطلقة لا يعلمها إلا الله، وكل الحقوق التي يصل إليها القضاء تقريبية واجتهادية وذلك بناء لما يقدم من أدلة وبيانات في المحكمة.

لا تسأل الدولة بالتعويض عن أعمال القضاة في المحاكم، أي أن مبدأ المسؤولية يسري على أعمال القضاة في المحاكم الإدارية والمحاكم العادية، وكذلك يسري هذا المبدأ على أعمال القضاة سواء كانت أحكاماً أو أعمالاً تمهيدية أو تحضيرية أو أعمال لتنفيذ الأحكام القضائية.

---

(1) قانون استقلال القضاء الأردني لسنة 2001م، م (37).
(2) الضابطة العدلية إحدى المرافق العامة يمارس نشاطها تحت إشراف المدعي العام وهم رجال الشرطة.

لا يسري مبدأ عدم المسؤولية على أعمال القضاة في القرارات الصادرة في شؤون القضاة الوظيفية والسلوكيات الشخصية عند ارتكابهم أخطاء أو تجاوزات في العمل تخل بتطبيق مبدأ العدالة، أو التحيز لأحد الخصوم وارتكاب السلوكيات الماسة بالكرامة والشرف[1].

مبدأ عدم المسؤولية ينطبق على أعمال الضابطة العدلية، كالأعمال التي يؤديها رجال الشرطة بقصد المحافظة على النظام العام في المجتمع والتي تعتبر أعمال قضائية أما مدى مسؤولية الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن أعمال الضابطة العدلية، حيث اتفق الفقه على اعتبار قرارات الضبط الإداري قرارات إدارية، وتعتبر أعمالاً إدارية، وليس أعمال قضائية لهذا تسأل الدولة بالتعويض عن الأضرار وفقاً للأحكام الخاصة بمسؤولية الدولة عن الأعمال والقرارات الإدارية[2].

القضاء العادي أو الإداري كقاعدة عامة يمكنه أن يعقب على ملائمة العقوبة للجريمة وكذلك محكمة النقض تستطيع أن تراقب قسوة أو بساطة العقوبة التي يوقعها قاضي الموضوع ومع ذلك يوجد فرق بين حرية الإداري وحرية القاضي.

فالقاضي لا يعبر عن إرادته وإنما يعبر عن إرادة المشرع، فإذا اختار تفسير لنص غامض أو حلاً من عدة حلول فإن معنى هذا التفسير أو الحل هو التفسير أو الحل الذي يقصده المشرع، وعلى العكس فرجل الإدارة يعبر عن إرادته والتي تمثل إرادة إدارته، وعند اختيار أحد الحلول فلا يعني أن باقي الحلول غير مشروعة، ولهذا كانت نتيجة طبيعية أن حكم القاضي يجوز عليه حجية الأمر المقضي به، باعتباره عنوان الحقيقة في حين أن قرارات الإرادة لا تتمتع بهذه الحجية.

---

(1) د. أنور أحمد أرسلان، **مسؤولية الدولة غير التعاقدية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982م.

(2) د. فؤاد العطار، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص 506.

أما ما يتعلق بالوظيفة الولائية للقاضي فأنها تخوله ممارسة سلطات تقديريه بالمعنى والأوضاع التي تحكم السلطة التقديرية للإدارة[1].

مبدأ خضوع الإدارة للرقابة القضائية يتمثل في سيادة حكم القانون، وهذا المبدأ ينبع من فكرة سياسية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وتهدف إلى وضع الجهاز التنفيذي تحت الرقابة، ومنعه من التصرف إلا في حدود القانون.

ضرورة التعرف على الرقابة الإدارية لكونها رديف إلى الرقابة القضائية وتظهر الرقابة الإدارية بعدة مظاهر منها الآتي:

1. الإشراف والمتابعة والتوجيه ويقوم بهذا العمل الرئيس الإداري داخل وحدته الإدارية، ويمكن أن يمارسه رؤساء الأقسام والإدارات، أما التوجيه عادة يتم من قبل الرئيس الإداري الأعلى أو المباشر.

2. الرقابة الإدارية الداخلية قد تمارس من قبل أقسام إدارية توكل بمهمة الرقابة بأنواعها وأشكالها سواء رقابة مالية أو فنية أو إدارية، ومن ضمن التنظيم الإداري للوحدة نفسها.

3. الرقابة الإدارية الخارجية تنفذها تنظيمات رقابية متخصصة سواء من الإدارات الرئاسية المحلية أو على مستوى السلطة التنفيذية القومية وتمارس الرقابة الدورية والمفاجئة.

4. التفتيش والجرد يمارس هذا النوع من الرقابة والتدقيق بواسطة لجان تشكيل لتنفيذ المهام المحددة لكل لجنة للحفاظ على الأموال والممتلكات العامة والمعلومات والنشاطات الإدارية.

---

(1) د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة، أكاديمية نايف، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003م، ص 150.

5. تقوم الإدارة بسحب أو تعديل القرارات الإدارية ويتم ذلك من قبل الإدارة عندما تبين أنها خالفت القانون بالقرار الصادر عنها فتقوم بتعديله أو سحبه.

6. إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة بإصدار قرار أخر يلغيه إذا تأكدت أن قرارها شابه عيب جسيم وذلك بهدف تجنب صدور حكم قضائي بإلغائه.

للتمييز بين أعمال الإدارة وبين أعمال السلطة القضائية والتشريعية، يجب أو يستلزم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات[1]، فتكييف القرار الإداري لا بد أن يكون مرجعه سبباً من الأسباب الخاصة بالإلغاء والتي حددها القانون والتي تشتمل على عيب الاختصاص وعيب الشكل ومخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، إضافة إلى الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، أما إذا القرار من قبيل الأحكام القضائية فإن الطعن فيه لا يكون جائزاً إلا في الأحوال التالية:

1. إذا حكم المحكمة باطلاً وبطلانه في الإجراءات التي أثرت في الحكم.

2. إذا الحكم القضائي مخالفاً للقانون أو الخطأ في التطبيق والتأويل.

3. إذا خالف الحكم حكماً سابقاً حائز على قوة الشيء المقضي به سواء دفع به أو لم يدفع[2].

من المظاهر التي قد تظهر بها الرقابة القضائية ما يلي:

1. قضاء الإلغاء: يتمثل في سلطة المحكمة في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، ويتم ذلك بدعوى يرفعها صاحب المصلحة، وهذا الإلغاء لا يقتصر على القضية المعروضة بالذات وإنما يمتد وينفذ على الكافة.

---

(1) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 1999م، ص 26.

(2) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م، ص 26.

2. القضاء الكامل (قضاء التعويض): من الطعون الإدارية ما يشير لولاية القضاء الكامل (قضاء التضمين)، وطبقاً لهذه الولاية تكون سلطة القاضي أوسع وأكثر مرونة لتمثل الحكم للمدعي بحقوقه الذاتية التي تنكرها علية الإدارة أو تتنازع في مداها وهو بذلك يبين ما يجب على الإدارة عمله أو الامتناع عن عمله أو يحكم عليها بدفع مبلغ من المال.

3. قضاء التفسير: وذلك في قضاء فحص المشروعية، وهو من وسائل الرقابة على أعمال الإدارة حيث تقتصر سلطة القاضي على تفسير العمل الإداري المعين وتحديد معناه أو فحص مشروعيته لتقدير ما إذا كان مشروعاً أو لا دون تطبيقه على الأطراف أو الحكم بإلغائه.

4. القضاء العقابي أو الجزائي: وهذا النوع يشكل أحد مظاهر الرقابة ويختص القضاء الإداري بناء على نصوص خاصة بأن يقوم القاضي بإيقاع جزاء على مخالفة بعض القوانين أو اللوائح كالدعاوي التأديبية أو دعاوي الاعتداء على المال العام.

5. قضاء التكليف (دعوى أو أمر الأداء): يتمثل في الدعاوي أو الطعون التي ترفع من ذوي الشأن أو صاحب المصلحة بحيث يتضمن طلبه من المحكمة أن تصدر أوامر إلى الجهة الإدارية للقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بالعمل.

إن خضوع الجهاز التنفيذي لا يقتصر على أعمال الإدارة التي تنتج آثاراً خاصة باتجاه الأفراد بل يمتد إلى جميع الإجراءات الإدارية بما فيها تلك التي تخص حتى التنظيم الداخلي للمرافق الإدارية والتي لا تتعدى آثارها نطاق الجهاز الحكومي(1)، علماً

---

(1) د. ثروت بدوي، **مبادئ القانون الإداري**، مجلد أول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص 256.

بأن الخضوع هنا خضوع وظيفي وليس عضوياً، فعلاقة العمل الإداري بالقانون لا ينبغي لها أن تكون علاقة مطابقة بل علاقة موافقة.

تمارس الإدارة الرقابة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، والرقابة الإدارية تمارس من خلال التنظيم الإداري أو بواسطة الرئيس الإداري نفسه شخصياً من خلال إشرافه على وحدته الإدارية أو مراقبتها أو متابعة إنجازات وأعمال الأقسام والموظفين داخل الإدارة، إضافة إلى ما تقدمه الهيئة أو القسم المعني بالرقابة داخل الإدارة من تقارير وملاحظات عن سير العمل الإداري وما يرتكب من أخطاء أو تجاوزات تحصل داخل الوحدة الإدارية.

يوجد فرق ما بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية، رغم أنهما يسيران جنباً إلى جنب، ولكل منهن طبيعة وخاصية تميزها، علماً بأن الفرق يتمثل في الآتي(1):

1. الرقابة القضائية هي اختصاص القضاء، وتخضع لمبادئ وإجراءات مقررة سلفاً، وأهم تلك الإجراءات رفع دعوى أمام المحكمة المختصة، لأن القضاء لا يمارس الرقابة من تلقاء نفسه، بعكس الرقابة الإدارية التي يمكن أن تمارسها الجهة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب تظلم يرفع أمامها من صاحب المصلحة.

2. الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، أما الرقابة الإدارية هي مراقبة مشروعية وملائمة معاً.

3. الرقابة القضائية تسبب جهد ومتاعب ودفع رسوم وأتعاب محاماة ونفقات ومصاريف إدارية وتنقل وتعطيل عن العمل، أما الرقابة الإدارية فهي أقل جهد وتكاليف ونفقات على المتظلم وأسرع في الفصل.

---

(1) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، ط7، القاهرة، 1986م، ص 30.

4. الرقابة القضائية تحكم بسلامة أو عدم سلامة القرار المشكو منه ويمكن أن تحكم بالتعويض للمتضررين من القرار أما الرقابة الإدارية فتحكم بالتعديل أو سحب أو إلغاء القرار أو تقوم باستبداله.

5. التظلم الإداري غير مقيد بمواعيد إلا أنه يسبق دعوى الطعن وذلك بعكس الطعن في القرار الإداري أمام القضاء.

6. الرقابة القضائية تنتهي بحكم يحوز على حجية الشيء المقضي به، أي لا يثار النزاع من جديد، أما الرقابة الإدارية تنهي النزاع بقرار إداري وهذا يخضع إلى الطعن شأنه شأن باقي القرارات الإدارية الأخرى أي يبقى مفتوحاً للطعن والتظلم من جديد.

7. القضاء ملزم بالفصل في الدعوى المرفوعة أمامه، أما الإدارة ليست ملزمة بالرد على التظلم، واعتبر القضاء أن السكوت عن الرد أو الامتناع بمثابة رفض ضمني للتظلم(1).

إن القضاء الإداري هو الضامن لمبدأ المشروعية، وإن هذا المبدأ لا يتفق وتحصين بعض القرارات الصادرة بموجب بعض القوانين من رقابة القضاء وفحص مشروعيتها، إلا أن القضاء الإداري والتزاماً منه بمبدأ المشروعية يلتزم بتطبيق النصوص القانونية والدستورية والتي عملت على تحصين مثل تلك القرارات، ولهذا يأتي الإخلال بمبدأ المشروعية في مثل هذه الحالات عن طريق سلطة غير السلطة القضائية ألا وهي السلطة التشريعية التي سنت وأصدرت مثل هذه التشريعات.

على الرغم من أن الدساتير لا تنص صراحة على منح المحاكم سلطة إصدار قرارات على دستورية القوانين، إلا أن معظم الدول تعتبر أن سلطة الرقابة على دستورية القوانين

---

(1) د. عبد القادر باينه، **القضاء الإداري**، دار توقبال للنشر، الدار البيضاء، 1988م، ص 64.

تأتي بشكل ضمني، والغرض من ذلك أن تحافظ الرقابة القضائية على جعل السلطة التشريعية في الحدود الصحيحة.

الرقابة القضائية في الواقع لم تخضع الجانب القانوني فقط للمراقبة، بل تمتد المراقبة أحياناً إلى الملائمة وكذلك المراجعة لسياسة التشريعات.

إن نظام الرقابة الدستورية للقوانين قد يتم عن طريق الدفع أو عن طريق الطعن في دستورية القوانين ومن خلال دعوى أصلية، كما هو الحال في النظم القضائية التي تم إنشاء محاكم دستورية خاصة فيها لفحص دستورية القوانين، وفي الأردن ترفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية.

إن الرقابة القضائية لا تملك بحث سلامة القانون الصادر بإعلان حالة الطوارئ أو حالة وضع الأحكام العرفية، ولا يجوز للقضاء التدخل بإعلان تلك الحالات لأنها اعتبرت من أعمال السيادة، والدور هنا مرهون بتصديق وموافقة السلطة التشريعية على قانون إعلان حالة الطوارئ.

يعرف الفقهاء حالة الطوارئ بأنها نظام قانوني أعد لمواجهة الظروف الاستثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة كاملة[1]، وعرفت أيضاً بأنها حالة تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير والقوانين، ويلجأ إليها مؤقتاً في الظروف الاستثنائية التي تلم بالدولة، وتعجز التشريعات العادية عن مواجهاتها[2]، أو هي الحالة التي تقوم على مجرد السماح للسلطة

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1957م، ص 279.

(2) د. حقي إسماعيل، أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، جامعة القاهرة، 1988م، ص 20.

التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً مما كان لها في الظروف العادية نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها[1].

ينقسم النظام القضائي في دول العالم بشأن تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى نظامين رئيسيين هما:

النظام الانجلو سكسوني (النظام الموحد): ويرى فيه الفقهاء ضرورة وجود قضاء موحد تخضع له جميع المنازعات العادية والإدارية وبدون تمييز، وهذا القضاء المعمول به في السودان والعراق والكويت من الدول العربية والمتعارف عليه وحدة القضاء.

ويقصد بنظام وحدة القضاء أن يعهد بالوظيفة القضائية إلى جهة واحدة تباشرها بواسطة محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتكون ولاية المحاكم ولاية كاملة بمعنى أن يكون اختصاصها شاملاً لمختلف صور المنازعات القضائية المدنية والإدارية، دون النظر إلى أطراف الخصومة سواء الخصومة بين الأفراد مع بعض، أم نشأت بين الأفراد والإدارة بمناسبة مباشرتها لوظيفتها.

هذا وإن النظام الموحد يخضع الخصومات ما بين الأفراد والإدارة للقضاء الموحد وذلك لأسباب تعود إلى العوامل السياسية والتاريخية، والولاية في المسائل الإدارية قائمة للمحاكم العادية ما لم يصدر نص صريح بإحالتها إلى محاكم إدارية ذات طابع قضائي أو شبه قضائي كالمجالس التي لها سلطة إلغاء القرار الإداري الذي يخالف قواعد ومقتضيات العدالة والإنصاف[2].

الأسباب والمبررات الفقهية للأخذ بنظام القضاء الموحد، حيث المحاكم العادية هي التي تنظر بالنزاع المطروح أمامها من خلال نسق موحد من حيث وحدة القضاء ووحدة

---

(1) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973م، ص 3.

(2) د. بركات موسى الحواتي، أطر التطوير التشريعي للنظام الإداري، مرجع سابق، ص 16.

القانون وذلك من خلال مبدأ سيادة حكم القانون والذي يقتضي المساواة بين أطراف النزاع سواء كانوا أفراد أو سلطة عامة ويمثل النظام الموحد المفهوم الموسع للقضاء الإداري.

النظام اللاتيني (النظام المزدوج): وبهذا النظام تتولى الوظيفة القضائية جهتان، جهة النظام القضائي العادي وتختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد مع بعضهم أو بين الأفراد والإدارة بالنسبة للتصرفات التي تماثل فيها الأفراد، والجهة الثانية هي جهة القضاء الإداري التي تختص بالنظر في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية وأخذ بهذا النظام كل من مصر ولبنان والأردن والجزائر من الدول العربية.

النظام المزدوج يتمثل بالمفهوم الضيق للقانون الإداري، ويمنح اختصاص عام في نظر المنازعات الإدارية، ويمثل مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة، والجهة القضائية والإدارية هي التي تتولى الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وجهة الإدارة ونتيجة لممارسة وظيفتها بوصفها سلطة عامة[1].

أما من حيث الموضوع يقسم القضاء الإداري إلى نوعين هما[2]:

أولاً: القضاء الموضوعي أو العيني: ويتلخص بأن المسألة المطروحة أمام القاضي هي معرفة ما إذا كانت قد خالفت قواعد القانون، أي موضوع الطعن يتعلق بمشروعية العمل، وينطبق ذلك على قضاء الإلغاء حيث موضوع الطعن هو مشروعية العمل الإداري.

ثانياً: القضاء الشخصي: فإن مبنى الطعن هو الحق في أمر مركز قانوني ذاتي، والمنازعة تتم في أصله أو مداه، ويدخل في ولايته قضاء التعويض (التضمين)، وقضاء العقود.

---

(1) د. يوسف حسين البشير، الإدارة العامة، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 2005م، ص 97.

(2) د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 121.

هذا وتكون مراكز الأفراد تجاه القانون موضوعية والتي يكون محتواها واحد بالنسبة لطائفة من الأشخاص، لأن حقوقهم وواجباتهم لا تختلف، أو مراكز شخصية وهي المراكز التي محتواها يختلف من فرد لآخر، وتختلف المراكز في أوصافها ومقدار الحقوق والواجبات المستحقة لكل فرد(1).

يمكن ترتيب الرقابة القضائية على الإدارة بحسب الدرجات الآتية:

1. رقابة عادية: ويتم من خلالها تفحص العناصر الداخلية للوحدة الإدارية.
2. رقابة الحد الأقصى: وبها يبسط القاضي رقابة حقيقية على عمل الإدارة بشكل مفصل ليغطي جميع الأعمال والتصرفات بشكل كامل ودقيق.
3. رقابة الحد الأدنى: وتشمل التثبت من الوجود العادي للوقائع التي أدت إلى صدور القرار المطعون فيه ومخالفته للقانون، أو الانحراف بالسلطة، وقد ثبت هذا القدر من الرقابة على كل قرار إداري، وخاصة في حالة عدم وجود نص قانوني عندها يقوم القاضي بالتثبت أو التحقق على الأقل من أن التصرف المعروض عليه يقوم على وقائع صحيحة، وغير مشوبة بخطأ في القانون، أو عيب في الانحراف وهذه العناصر الثلاثة تشكل الحد الأدنى للرقابة التي تخضع لها كل القرارات الإدارية.

المحاكم العادية من خلال نظرها في المنازعات الإدارية إنما تنتظر على أساس ندية الأطراف وهو أمر يتعارض مع مفهوم الدولة- كصيغة لتحقيق المصلحة العامة- عن طريق امتيازات السلطة العامة- حيث تعلو إرادتها على إرادة الأفراد(2).

---

(1) د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990م، ص 121.

(2) د. بركات موسى الحواتي، **أطر التطور التشريعي للنظام الإداري**، مرجع سابق، ص 23.

بالرغم من ذلك أن دور القضاء الأساسي ليس إنصاف المواطن فقط، وإنما التأكد من تطبيق مبدأ حكم القانون لفائدة المجتمع كافة، بل يشمل حماية الإدارة من مواجهة المواطن[1].

(1) القاضي محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية، الخرطوم، 1995م، ص 6.

الفصل الأول: الامتيازات التي تعطى للسلطة الإدارية

تقديم:

تعمل السلطة الإدارية على تحقيق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة بنفس الوقت، ودورها ونشاطها يزداد اتساعاً وأهمية مع الزمن وحسب زيادة متطلبات المجتمع والأفراد وتلبية حاجاتهم، وهذا يتطلب أن تمتلك السلطات الإدارية صلاحيات واسعة لتتمكن من إنجاز أعمالها في مختلف الظروف والمتغيرات في الوقائع ومواكبة التطورات في العصر العلمي المتجدد.

مُنحت السلطات الإدارية امتيازات لتمارس قراراتها ونشاطاتها بشيء من الحرية والمرونة وفي مقدمتها السلطة التقديرية للإدارة لتقدر مدى ملائمة أعمالها وقراراتها وتطابقها مع القواعد القانونية بالإضافة إلى بعض الامتيازات التي تتعلق بالتنفيذ المباشر لأعمالها وقراراتها وقدرتها على الاستملاك لصالح العام والمصادرة والحجز والتحفظ والقبض على كل ما يهدد سلامة وأمن الدولة.

نناقش هذا الفصل: الامتيازات التي تعطى للسلطة الإدارية من خلال المباحث:

المبحث الأول: امتياز السلطة التقديرية للإدارة.

المبحث الثاني: الامتيازات الأخرى الممنوحة للإدارة العامة.

المبحث الأول: امتياز السلطة التقديرية للإدارة

العمل الإداري متجدد ومستمر وقابل للتطور السريع، وعلى الجهة الإدارية أن تعمل بشكل متواصل وذلك حسب الوقائع والظروف، وتعمل من الناحية التنفيذية والإجرائية وبأدق التفاصيل مستندة على القواعد القانونية، وتمارس الإدارة أعمالها وتصرفاتها وإصدار القرارات بناء على سلطتها التقديرية.

إن عمل الإدارة يهدف بالدرجة الأولى المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ثانياً، وهذا العمل يزداد اتساعاً وأهمية تبعاً لتطور المنظومة الإدارية واتساع نشاطات الدولة وازدياد متطلبات الحياة اليومية في المجتمع بالإضافة إلى زيادة عدد السكان والتوسع العمراني وهذا في مجمله يتطلب زيادة في الوحدات الإدارية في الدولة وذلك لتنظيم وتلبية تلك الاحتياجات مع ضرورة إعطاء الإدارة سلطات واسعة لتتمكن من أداء عملها واتخاذ القرارات المناسبة في ظل الظروف والمتغيرات المتلاحقة[1].

يجب أن تعمل الجهة الإدارية على تلبية متطلبات السلطة التشريعية وذلك بالتعبير عن إرادة وهدف المشرع وبصورة مرنة وبدقة لإتمام واجباتها بالشكل المقرر قانوناً لخدمة المجتمع بعيداً عن أي قيد بهدف انتظام سير العمل الإداري بسلاسة واستغلال أمثل للسلطة.

للسلطة التقديرية للإدارة هي عبارة عن مقدرة الإدارة على إعمال أرادتها المنفردة بشكل مرن ومباشر عند ممارسة تصرفاتها وهي صاحبة المعرفة والقدرة بالوقائع والظروف والإجراءات حتى تتمكن من الوصول إلى أفضل عمل ممكن من بين الأعمال المتاحة مع الأخذ بعين الاعتبار لجميع العوامل كالوقت المناسب لتنفيذ الهدف المطلوب منها بأفضل صورة.

---

(1) القاضي: محمد محمود أبو قصيصة، **مبادئ القانون الإداري**، ط1، مطبعة السلطة القضائية، الخرطوم، 1999م، ص 162.

السلطة التقديرية هي أهم الامتيازات التي أقرها الفقه والقضاء الإداري لتتمتع بها الإدارة في مباشرة اختصاصاتها، بالإضافة إلى امتياز حق التنفيذ المباشر وحق التصرف كالاستيلاء ونزع الملكية الخاصة للأفراد تحقيقاً للمنفعة العامة وذلك بشروط وإجراءات معينة(1).

لكل سلطة من السلطات العامة في الدولة قدر من الحرية والمرونة عند ممارسة نشاطاتها واختصاصاتها القانونية ويختلف اتساع هذه الحرية بحسب الوقائع والظروف وهذه بالمحصلة تعود إلى السلطة التقديرية لكل سلطة من السلطات العامة والمستمدة من القواعد الدستورية المقررة في الدستور النافذ في الدولة.

فالسلطة الإدارية مسؤولة عما يصدر عنها من قرارات وتصرفات وبناء على سلطتها التقديرية التي يجب أن تحترم المبادئ الدستورية والقواعد القانونية التي تحدد الاختصاص والإجراءات والشكل والأهداف والأسباب الدافعة إلى إصدار القرار ومراعاة الظروف والوقائع التي تبرر ذلك، وخاصة في الحالات التي يحددها القانون بشكل واضح ومن خلال شروط قانونية يجب توافرها وبناءً على ذلك يصدر القرار الإداري المتعلق بتلك الحالة أو الحادثة.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حول استخدام السلطة التقديرية من قبل الجهة الإدارية دون الإفصاح عن الأسباب طالما تلتزم الإدارة بما نص عليه القانون أو النظام، وكانت السابقة تتمحور حول استخدام مجلس الوزراء سلطته التقديرية بإحالة موظف على الاستيداع استناداً إلى أحد مواد نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007م وجاء قرار المحكمة بالقول (لمجلس الوزراء إحالة الموظف على الاستيداع بناء على سلطته التقديرية دون أن يكون ملزماً بالإفصاح عن السبب وفقاً لأحكام المادة (1/أ/175) من

(1) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، مصر، 1973م، ص 783.

نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م وعلى المستدعي تقديم البينة على عدم صحة وسلامة ذلك القرار[1].

إذا عملت القوانين أو الأنظمة (اللوائح) على تحديد الوقائع والحالات التي تتوفر عند تنفيذ العمل الإداري وتحدد كذلك نوع التصرف أو العمل الذي سوف تقوم به الإدارة وتحدد أيضاً الأهداف والتنفيذ ضمن الوقت المناسب أو تحدد الوقت لتنفيذ العمل، ففي مثل هذه الحالات تكون سلطة الإدارة مقيدة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول استخدام السلطة المقيدة حيث جاء قولها (إنها خدمة الموظف في مؤسسة عالية في أثناء مدة التجربة هي سلطة مقيدة بعدم الكفاءة أو سوء السلوك)[2].

كما أسلفنا فالسلطة التقديرية تعطي الإدارة الحرية بالتصرف وتكاد تكون مطلقة نتيجة لخضوع جميع أعمال الإدارة للقانون، علماً بأن القانون لا يعطي الإدارة الحرية المطلقة في التصرف بل يمنحها الحرية ضمن ضوابط وأسس ثابتة تعرفها الإدارة والأفراد، وهذه بالمحصلة ليست قيوداً محددة.

أما السلطة المقيدة هي عندما يمنح رجل الإدارة سلطة معينة ويزود باختصاص ما، وقد يفرض عليه بطريقة آمرة وعلى سبيل المثال الالتزام بالهدف المعين، ويحدد له الأوضاع التي يجب عليه أن يخضع لها للوصول إلى ذلك الهدف، فإذا سلك المشرع هذا الطريق فإنه على رجل الإدارة اتخاذ القرار المحدد والذي يجب عليه اتخاذه، بهذه الحالة تسمى سلطته أو اختصاصه بالسلطة المقيدة[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/213م) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 544.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/346) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 937.

(3) د. سليمان الطماوي، مراجعة محمود عاطف البنا، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006م، ص 27.

ففي أحد السوابق أمام محكمة العدل العليا رفع الطعن في القرارات الصادرة عن لجنة العطاءات الخاصة بالخطوط الجوية الملكية الأردنية والتي تصدر قراراتها بخصوص قبول العطاءات وذلك استناداً إلى نظام اللوازم والمستودعات رقم (66) لسنة 1974م المعدل بالنظام رقم (11) لسنة 1987م، م (16/أ) والذي نص على أن اللجنة غير ملزمة بقبول أدنى الأسعار وإنما تؤخذ بعين الاعتبار الجودة ومواعيد التسليم ومطابقة العروض وكفاءة ومقدرة المتعهد... الخ، فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يوجد إلى لجنة العطاءات سلطة تقديرية بإحالة العطاء على الجهة التي تراها مناسبة من حيث توفر الجودة وخدمة أغراضها)[1].

استناداً لما جاء بهذه السابقة على الجهة الإدارية أن تتخذ القرار المحدد بالقانون لأن مهمتها بهذه الحالة هي تطبيق القانون عند تحقيق الشروط المطلوبة للعمل دون أن يكون للإدارة حرية التقدير بل تقتصر مهمتها على التنفيذ ضمن الشروط والتي من خلال هذه الشروط قد يتوفر هامش بسيط من الحرية للإدارة تقوم باستعماله في اتخاذ القرار او التصرف حتى لا يتعرقل سير العمل الإداري.

السلطة التقديرية المقيدة للإدارة تشكل ضامن لحقوق وحريات الأفراد في المجتمع وتوفر الحماية من تجاوزات وتعسف الإدارة، هذا مع أن السلطة المقيدة تعيق تنفيذ الأعمال الإدارية مما يعود بالتأثير السالب على مصالح وحقوق الأفراد في المجتمع لأن القيد يحدد من الحركة الإدارية داخل الإدارة لذا لا بد من إعطاء شيء من الحرية للإدارة رغم وجود القيود على نشاطاتها.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن ضد قرار مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام-المستدعى ضده- حيث تضمن القرار دمج عدد من خطوط النقل بخط واحد بإحدى المدن ورفع الطعن لعدة أسباب، وبالرجوع إلى قانون النقل العام

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/365) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1015.

للركاب رقم (39) لسنة 2006م واستناداً للمواد (2، 4، 10/5) منه نجد أن لمجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام سلطة تقديرية في الإشراف على السياسة العامة للنقل في المملكة وتنفيذها وتنظيمها بشكل يحقق الصالح العام مع مراعاة مصالح المواطنين مالكي وسائط النقل، ويشمل كذلك دمج الخطوط العاملة لتصبح خطاً واحداً.

فجاء قرار محكمة العدل العليا بهذه القضية بالقول (لمجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام سلطة تقديرية في الإشراف على السياسة العامة للنقل وتنفيذها وتنظيمها بشكل يحقق الصالح العام ويشمل ذلك عملية دمج الخطوط العاملة على عدة خطوط لتصبح خطاً واحداً)[1].

مدى تأثير الأعمال القضائية بالسلطة التقديرية لرجال القضاء، وهل تتمتع السلطة القضائية بسلطة تقديرية حرة أم مقيدة في تنفيذ مهامها وواجباتها القضائية في المحاكم أو في الشؤون الإدارية داخل التنظيمات القضائية المختلفة.

تعتبر سلطات القاضي التقديرية إلى حد ما مقيدة عند النظر في القضية المطروحة أمامه للحكم فيها بالمحكمة لأن مهمته تنحصر في تطبيق ما ينص عليه القانون بهدف الوصول إلى الحقيقة وإعادة الحقوق لأصحابها، أما السلطة التقديرية الحرة للقاضي تبرز في تحديد واختيار وتقدير العقوبة المناسبة للمخالفة من بين العديد من العقوبات التي ينص عليها القانون، هذا مع العلم بان الفقه والقانون يضع حداً أدنى وحد أعلى لكل عقوبة وما بينهما، وبهذا فالقاضي يعبر عن إرادة وهدف المشرع.

هذا لا تنظر المحاكم بالأعمال القضائية الصادرة عن السلطة القضائية، والتأكيد على ذلك ورد في حكم لمحكمة العدل العليا بقولها على سبيل المثال (لا تختص محكمة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (208/200) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 600.

العدل العليا بالنظر في القرارات الصادرة عن رئيس مجلس الاستئناف في صدور ما استوضح عنه الرئيس التنفيذي لأنه من الأعمال القضائية)[1].

وفي سابقة أخرى أمام محكمة العدل العليا جاء حكمها ليؤكد ما سبق ذكره حيث جاء قولها (يخرج عن اختصاص النائب العام حول استخدام سلطته التقديرية بفسخ قرار المدعي العام وتعديل وصف التهمة المسندة للمشتكى عليه ويعتبر ذلك مخالفاً لمقتضيات الوظيفة القضائية ويكون توجيه التنبيه له قائماً على سبب يبرره ومتفقاً مع القانون)[2].

الإعمال الإدارية التي تمارسها السلطة القضائية من خلال سلطتها التقديرية أسوة بما هو معمول به بالسلطة الإدارية وذلك في الأعمال والتصرفات الإدارية التي لم يقيدها القانون أما الأعمال والتصرفات العادية كما هو في سابقة رفعت أمام محكمة العدل العليا ضد المجلس القضائي –مطعون ضده– ورفع الطعن من احد القضاة ضد قرار المجلس المتضمن إنهاء خدمته من السلك القضائي، حيث رفع الطعن لعدة أسباب علماً بأن القاضي مصنف في وزارة العدل ومعين قاضياً تحت التجربة، وصدر قرار بإنهاء خدمته بناء على سلطة المجلس التقديرية واستناداً إلى نص المادة (12/أ) من قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م والتي نصت على أن (يكون القاضي عند تعينه لأول مرة في أي درجة كانت تحت التجربة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ مباشرته العمل ويحق للمجلس إنهاء خدمته خلال تلك المدة إذا تبين له عدم كفاءته أو عدم لياقته الشخصية أو الخلقية ووفقاً للاعتبارات التي يراها المجلس...).

وفي هذه السابقة فإن المجلس القضائي مشكل تشكيل كامل وصحيح وجلساته صحيحة وقراراته للصالح العام ولصالح القضاء، وأن عمل القاضي لا يقاس بغيره من الموظفين العاملين ولا يؤاخذ بالضوابط المعمول بها في شأن واجباته الوظيفية بل يقاس

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/184) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 4819.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/55) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 955.

سلوكه بكل حزم وصرامة وأن يكون حسن السيرة والسلوك والاستقامة والمصداقية وبعيداً عن كل ما يسيء لسلوكه القضائي وقيمه الشخصية وبما أن القاضي خالف ذلك فقرر المجلس القضائي وبناء على سلطته التقديرية بإنهاء خدمته في القضاء.

جاء حكم محكمة العدل العليا بهذه السابقة بإقرار عدد من المبادئ[1] منها:

1. سلطة المجلس القضائي في النظر بصلاحية القاضي لولاية القضاء من عدمه سلطة تقديرية تنأى عن الرقابة القضائية طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية.

2. أعطى قانون استقلال القضاء المجلس القضائي حق الرقابة على الوظيفة في جميع الظروف والأحوال وبشكل خاص أثناء وجود القاضي تحت التجربة.

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا يتعلق باتخاذ قرار إداري يتعلق بالجانب الإداري أو موضوعه إدارياً حيث جاء قولها فيه (لوزير العدل من تلقاء نفسه أو بناء على تنسيب القاضي المختص حق تنبيه القضاة كتابة إلى كل ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم وان يحفظ التنبيه في ملفاتهم السرية)[2].

دور السلطة التقديرية على الأعمال التشريعية التي تقوم بها السلطة التشريعية بناء على سلطتها التقديرية، حيث تتمتع السلطة التشريعية بسلطة تقديرية واسعة ضمن حدود الشريعة الإسلامية، والمبادئ الدستورية في الدستور الساري، والأخلاق العامة والأعراف الاجتماعية والتي يؤخذ بها عند إصدار أي تشريع، وتعتبر هذه قيوداً أدبية وعقائدية يلتزم بها البرلمان دون وجود نصوص بل هي مبادئ عامة.

للبرلمان الحرية في وضع ما يراه مناسب من القواعد القانونية وذلك بناء على السلطة التقديرية التي تراها الأغلبية داخل البرلمان عند التصويت لاعتماد قاعدة قانونية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/92) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 25.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/55) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 955 (مكرر).

أو قانون بشكل متكامل، وهذا يشكل القاعدة الأصلية في عمل مجلس النواب في أي دولة، علماً بأن القيد على وضع القوانين قد يشكل استثناء في التشريعات بشكل عام على أن يكون عند الضرورة ولصالح العام، والهدف الأول والأساسي في أي تشريع، هو أن يحقق الأهداف الخاصة للأفراد بشكل عام.

لا يوجد أي تشريع قانوني يلزم السلطة التشريعية بأن تخضع لرقابة القضاء سواء في تصرفاتها أو في إصدار التشريعات، ولا يوجد أي نص قانوني يقرر تعويض الأفراد عند تعرضهم للضرر من أي تشريع يصدر عن البرلمان، وكل هذه الأعمال تبنى على السلطة التقديرية للسلطة التشريعية وبدون أي قيد باستثناء القيود التي تقرها القواعد الدستورية النافذة من خلال الدستور القائم في الدولة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يؤكد على عدم الطعن أو الخضوع للرقابة القضائية في كل ما له صفة تشريعية سواء صدر عن مجلس النواب أو الهيئات الخاصة والمفترض أن يصدر عنها مثل تلك الأعمال أو السلطة التنفيذية التي تصدر الأنظمة (اللوائح) حيث جاء حكمها بالقول (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لأنه يتمتع بالصفة التشريعية ولا يعتبر من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن)[1].

أما الحرية التي تتمتع بها الإدارة يختلف قدرها في إعمال إرادتها الملزمة بسبب طبيعة السلطة التي تستمدها من القانون في مباشرة الأنشطة الإدارية المختلفة، فعندما يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها وحرية اختيار مسلكها ونوعية قراراتها وملائمتها وتوقيتها عندها يقال أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية[2].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/35) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 102.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005م، ص 434.

وإذا كانت الإدارة في مواجهة ظروف معينة غير مقيدة بأن يكون مسلكها في اتجاه أو آخر، وهذا يأتي من أن المشرع لم يملي عليها أن تتصرف على نحو معين، وعلى هذا لا توجد قواعد قانونية تحدد مسلك الإدارة، لذلك فالإدارة وحدها تقرر ملاءمة قرارها تبعاً للظروف الواقعية وبهذا فهي بعيدة عن السلطة المقيدة وإن الإدارة مستقلة بتقديرها[1].

فالمشرع عندما يصدر القوانين قد يضع قواعد عامة تشكل ضوابط وموجهات في كل شأن، ويترك بعد ذلك حرية التقدير والتصرف للإدارة لمواجهة جميع المواقف والمتطلبات وهي الأقدر والأكثر إلماماً لمواجهتها، وما تحتاج من تصرفات وإجراءات لإتمامها.

استقر الفقه والقضاء والقانون على عدم إعطاء سلطة تقديرية مطلقة ولا سلطة مقيدة بشكل مطلق لأي سلطة عامة مهما كانت الوقائع والظروف، بل يترك أمر التقدير إلى السلطة المعنية وذلك بغية تحقيق انتظام سير العمل المطلوب في تلك السلطات بحسب القواعد الدستورية والقانونية النافذة داخل المجتمع مع التزام جميع السلطات بتحقيق مبدأ المشروعية واحترام مبدأ الفصل بين السلطات.

السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة تختلف سعةً وضيقاً ولا توجد بنفس المدى في جميع الأحوال والظروف، وقسمها الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إلى ثلاث درجات على النحو التالي[2]:

1. السلطة التقديرية في حدها الأقصى: وهذه تمنح الرئيس الإداري الحق في أن يتصرف أو يمتنع عن التصرف أي يصدر القرار أو لا يصدره أي حر في اختيار الأسباب والوقت لإصدار القرار.

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري–قضاء الإلغاء**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998م، ص 292.

(2) المرجع السابق، ص 292.

2. السلطة التقديرية في حدها المتوسط: وهي تجعل الموظف حراً في التصرف، في أن يصدر قراراً أو لا يصدر، ولكن إذا ما اختار أن يتصرف فيجب أن يبني قراره على أسباب معينة أو محددة مثل قرارات الضبط المقيدة للحرية أو القرارات التأديبية.

3. السلطة التقديرية في حدها الأدنى: لا تترك مجالاً كبيراً للموظف للاختيار، فإذا وجدت أسباب معينة لا بد أن يتصرف الموظف في اتجاه معين، ولكنه حر في اختيار الوقت الذي يصدر فيه قراره.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن ضد قرار مجلس الوزراء وهيئة الإعلام المرئي والمسموع (مستدعى ضدهم) من المستدعية للحصول على ترخيص بث إذاعي على موجات (F. M) باستثناء البرامج السياسية أو الإخبارية لتغطية منطقة أو مدينة الزرقاء وما حولها، فرفض مجلس الوزراء الموافقة على الطلب.

بالعودة إلى قانون الإعلام المرئي والمسموع المؤقت رقم (71) لسنة 2002م وبحسب المادة (18/ب) والتي نصت على أنه (لمجلس الوزراء الحق في رفض منح رخص البث لأي جهة كانت دون بيان الأسباب)، وذلك لتمتع المجلس بالسلطة التقديرية، فرفض أو منح الترخيص لأي جهة وحسب الظروف والأوضاع التي يراها مناسبة ووفقاً لمقتضيات الصالح العام وقراره محمولاً على قرينة الصحة ما لم يرد العكس، لذلك جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يتمتع مجلس الوزراء بسلطة تقديرية يترخص فيها باتخاذ قرار رفض منح رخصة البث لأي جهة كانت عملاً بقانون الإعلام المرئي والمسموع)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/22)، مجلة نقابة المحامين لسنة 2008، ص 1226.

السلطة التقديرية المعطاة للإدارة لتنفيذ أعمالها وإصدار قراراتها قد تشكل منطلقاً لاستغلال السلطة من قبل رجال الإدارة وذلك في اتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة ولصالح أهدافهم وقد تكون قرارات صحيحة ولكنها ليست الأصح أو الأعمال المكنة الأفضل لصالح الأفراد والمجتمع.

وعلى هذا فأهم القيود على السلطة التقديرية للإدارة في جميع الأحوال سواء اتسعت أو ضاقت هو عدم إساءة استعمال السلطة، فالقانون يوفر الحرية في العمل بهدف تحقيق الصالح العام، وإذا انحرفت السلطة الإدارية بسلطتها التقديرية فإن قرارها معيب[1].

بناء على ما تقدم فإن الإدارة تتقيد إرادتها عند إصدار القرار الإداري بسبب يبرر تصرفها، وإن تهدف المصلحة العامة، وأن يكون السبب هو الباعث لإرادتها، ويقصد بالسبب وجود حالة قانونية واقعية، وإذا انعدم السبب فإن قرارها سيبقى مستقبلة موصوم بعدم المشروعية، رغم أن السبب أو الأسباب يتم تحديدها من قبل الإدارة بواسطة سلطتها التقديرية وبناء على تفويض من القانون.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا حول السلطة التقديرية وذلك بقولها (منح الرعايا الأردنيين وثائق سفر للدخول والخروج من وإلى الأردن سلطة تقديرية لوزير الداخلية وأن سكوته عن اتخاذ القرار بشأن طلب الوثيقة لا يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا)[2].

وفي مثل هذه القضية المشار إليها بالفقرة السابقة فإن القرار وإن لم يكن قراراً إدارياً يقبل الطعن، والامتناع عن التنفيذ فماذا سيكون؟؟ فعدم استجابة وزير الداخلية لطلب

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998م، ص 394.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/163) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 573.

المستدعي وسكوته عن اتخاذ القرار، ولم تتوفر الإمكانية للطعن بالقرار وتحديداً قامت المحكمة برد الدعوى!!، بالمحصلة ونتيجة لهذا الحكم يطرح السؤال التالي: ما هي الوسيلة القانونية لمساعدة المستدعي؟؟

ما أراه كباحث يفترض أن يكون رأي المحكمة لمساعدة المواطن والوطن من خلال منح المذكور وثيقة سفر تعيده إلى وطنه، وعلى وزارة الداخلية إن كان عليه أي جريمة أو مخالفة محاسبته بعد عودته للوطن، وإن اتخاذ القرار من قبل رجل الإدارة وبناء على سلطته التقديرية يتعارض مع حرية التنقل من وإلى الأردن لمواطنيه!! واتخاذ القرار بناءً على السلطة التقديرية لا يعني أن ذلك مخالفاً للقانون، بل يمكن أن يكون القرار صحيح ولكن يمكن أن يكون هناك قرار أصح منه يحقق الصالح العام والخاص معاً.

لا يوجد معايير محددة يمكن الاستئناس بها حول صحة وسلامة السلطة التقديرية عند استخدامها من قبل الجهة الإدارية، وهل السلطة مبالغ فيها أو بها غل أو شيء من الضعف في التقدير للأمور وللقرارات بحيث لا يتحقق الهدف بالشكل المفترض أو المقرر قانوناً لإصدار القرار الإداري.

أما فيما يتعلق بمعايير استخدام السلطة التقديرية حيث ورد في إحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا كمثل للأخذ بتلك المعايير من قبل رجل الإدارة، وذلك باعتماد الكفاءة وتقييم الأداء من خلال التقارير السنوية للموظفين والتي تشكل قراراً إدارياً بحسب المعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، وفي هذه السابقة فإن الأمين العام لوزارة المياه والري-المستدعى ضده- يستمد معايير التقدير من المعلومات الواردة بحق الموظف في تقديره وسجل أدائه وأية قيود أو ملفات تعود للوزارة وتتعلق بأدائه كما يستخلص من المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002م المعدل بالقانون رقم (30) لسنة 2007م وبالمادة (70) منه والتي تعالج

عملية تقدير تقييم الأداء، لذا جاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (سلطة الإدارة في تقييم الأداء للموظفين سلطة تقديرية حسب نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ)[1].

نظراً لعدم وجود معايير للسلطات التقديرية للإدارات قد يبرز اختلاف بالتقدير بين مختلف الجهات الإدارية المتساوية والمتوازية بالصلاحيات وتنفيذها لواجباتها وخدماتها المتطابقة من حيث الوقائع والظروف والأهداف، وإن كان الاختلاف نسبي لهذا يصعب على القانون والقضاء الإداري السيطرة على كينونة السلطة التقديرية والأخذ بها للحصول على تجانس بالنتائج والآثار القانونية التي يفرزها صدور القرارات الإدارية من قبل جميع السلطات الإدارية في الدولة.

تتجلى صور السلطة التقديرية للإدارة في معرفة وتقدير مدى ملائمة الإجراء أو القرار الذي ستتخذه الإدارة تجاه موقف ما، وهل هذه الملائمة تتناسب مع بقية العوامل التي تمهد لإصدار القرار بالشكل المناسب من حيث الواقع العملي والظروف المحيطة سواء العادية أو القانونية.

إن رقابة القضاء الإداري إنما تنصب على المشروعية ولا تنصب على الملائمة وهذا يعني أن الرقابة تكون في مجال السلطة المقيدة وليس في مجال السلطة التقديرية، وبما أن السلطة التقديرية لا توجد بنفس المدى في جميع الأحوال فهي تختلف سعة وضيقاً من حالة إلى أخرى، وبالتالي فإن رقابة القضاء إنما تتفاوت هي الأخرى تبعاً لذلك، وإن الرقابة لا تنتفي نهائياً في حالة السلطة التقديرية حتى إذا وجدت في أوسع حالاتها وأن نطاقها في السلطة المقيدة أوسع مدى وأكثر امتداداً لأن القضاء يراقب كل القيود التي وضعتها القواعد القانونية[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/61) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 594.

(2) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 643.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء ليؤكد على تحري الملائمة في القرارات الإدارية وتناسبها مع بقية العوامل والظروف على أرض الواقع وجاء قولها (نقل الموظف من وظيفة وكيل أمانة عمان الكبرى (بلدية العاصمة) إلى وظيفة مفتش بنفس درجته وراتبه يدخل ضمن الصلاحية أو السلطة التقديرية للإدارة في تنظيم المرفق العام طالما لم يمس حقوق الأفراد والموظفين)[1].

السلطة التقديرية للإدارة لتقدير القيام بعمل معين هل تستطيع أن تحقق التقدير المقبول بأقل تكلفة، وبأقل الأضرار إن حصلت للأفراد، مع الأخذ باعتبار إمكانية دفع التعويضات للمتضررين، هذا وأن يتناسب حجم التقدير مع حجم المسؤولية على الإدارة.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا يؤكد على مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية التي تسبب أضرار للأفراد وذلك من خلال ما جاء بحكمها (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء تصرف أو عمل الإدارة...)[2].

قد يتم تبني السلطة التقديرية للإدارة بعد دراسة السلبيات والإيجابيات وإجراء التقدير المناسب والصحيح، مع الاستفادة من الأخذ ببعض الآراء أو الاستثناءات ذات العلاقة بطبيعة العمل أو الإجراء أو القرار الذي سيصدر حول موضوع معين.

ففي أحد القضايا أمام محكمة العدل العليا حيث تم اتخاذ قرار من قبل مجلس الوزراء بناء على سلطته التقديرية دون أخذ الرأي أو الاستشارة القانونية حتى يتمكن من مراعاة الوقائع والظروف العملية وإجراء التعديل المناسب للنظام حتى لا يطعن أو يلغى القرار لاحقاً وبناءً على ما جاء بوقائع القضية صدر حكم المحكمة بالقول (توسيع حدود

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/42) مجلة نقابة المحامين 1997م، ص 967.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين 1997م، ص 4211.

محافظة العاصمة ليشمل أراضي واقعة ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة أخرى هي محافظة البلقاء– دون إجراء تعديل على نظام التقسيمات الإدارية يجعل من قرار مجلس الوزراء بهذا الصدد مخالفاً للقانون وفاقداً للمشروعية)[1].

إن ما جاء بالحكم السابق يؤكد على أنه إذا نص القانون على ألا يصدر قرار إداري إلا بناء على أسباب معينة (سلطة مقيدة)، وأن تكون هذه الأسباب صحيحة يمكن تحقيقها وأنها قائمة من حيث الوجود مع وجوب التحقق من صحة ذلك، لأن الأسباب تشكل عنصراً من عناصر المشروعية وخاصة في السلطة المقيدة حيث رقابة القضاء على السبب أكثر وأدق من السلطة التقديرية.

ما يراه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي هو ضرورة تقسيم الرقابة على ركن السبب إلى عدة مراحل[2]:

* **المرحلة الأولى:** رقابة مادية على الوقائع أي أن العمل الذي يقوم به الموظف وينسب له.
* **المرحل الثانية:** إجراء الرقابة على الوصف القانوني لتلك الوقائع وإجراء التقدير لها وللظروف التي حصلت وهل يمكن وضعها بالمخالفة أو الجريمة.
* **المرحلة الثالثة:** فإذا أخذ بهذه المرحلة فإنه سيعمل على إلغاء الأخذ بالسلطة التقديرية للإدارة، ويحل القضاء محل الإدارة بالتقدير، وهذا التصرف يعتبر تدخل في عمل الإدارة من قبل القضاء وهذا التصرف مرفوض بحسب العرف في القضاء الإداري والذي يمنع تدخل القضاء كلياً بعمل الإدارة وبشكل مطلق.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/334) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 555.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 763.

يشوب السلطة التقديرية القصور والنقصان إذا لم تبتعد عن الآراء الفردية المتسلطة عند اتخاذ القرارات الإدارية من قبل المسؤول الإداري، وذلك لعدم الاستناد على الحقائق بل يستند على العشوائية في التصرف، والأخذ بدكتاتورية القرار والغطرسة والتمرد على الواقع والتي تتستر تحت قناع السلطة التقديرية الأكثر ميلاً إلى السلطة المطلقة.

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا من خلال أحد السوابق القضائية التي طُرحت أمامها، حيث القرار يتعلق بإصدار قرار من قبل وزير الداخلية بتسجيل جمعية سياحية أسوة بباقي الجمعيات العادية والخيرية والتعاونية في الأردن ومن قبل وزير الداخلية علماً بأن تسجيل الجمعيات السياحية من صلاحيات وزير السياحة فجاء قرار المحكمة بالقول (وزير السياحة هو صاحب الصلاحية بإنشاء الجمعية السياحية وبالتالي فإن القرار الصادر عن السلطة التقديرية لوزير الداخلية بتسجيل الجمعية مخالفاً للقانون)[1].

خصائص السلطة التقديرية للإدارة تتمثل في الآتي:

1. من أهم الامتيازات التي يمنحها القانون والقضاء الإداري للإدارة لتنفيذ مهامها وواجباتها.
2. توفر السلطة التقديرية شيء من الحرية والمرونة للإدارة لاتخاذ القرار والتصرف الإداري.
3. تمارس الإدارة السلطة التقديرية بناء على ما يتوفر لدى الإدارة من مخزون الإجراءات والعرف الإداري بممارسة نشاطاتها.
4. تؤمن السلطة التقديرية الاستقرار الوظيفي لموظفي القطاع العام وانتظام سير العمل الإداري بعيداً عن الجمود والتقليد وتخلق الابتكار والإبداع.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/458) مجلة نقابة المحامين 2009م، ص 1784.

5. تحصن السلطة التقديرية النشاطات والقرارات الإدارية من التدخل والإعاقة وتخلق نوعاً من الأعراف الإدارية الثابتة لإنجاز المهام والواجبات.

6. توفر السلطة التقديرية للإدارة المناخ المناسب لاتخاذ القرارات الصحيحة وتجنب الانحراف بالسلطة إذا كانت السلطة التقديرية صحيحة وتستند على معايير قانونية.

لا تخضع الإدارة عند ممارستها للسلطة التقديرية للمراقبة القضائية إلا في حالة مخالفتها للدستور والقانون وبشكل واضح، أو عند استعمال تلك السلطة التقديرية لتحقيق غايات شخصية غير مشروعة وبعيدة عن الصالح العام، وأن يتعارض تصرفها مع رغبة وهدف المشرع وبعيداً عما جاء في النصوص القانونية المقررة، ففي تلك المواقف والحالات لا بد من تدخل الرقابة القضائية بإلغاء التصرفات والقرارات المخالفة للقانون في حال ما يرفع طعن بها من ذوي الشأن وعلى العكس من ذلك فالقضاء يؤيد جميع القرارات المشروعة.

إن القضاء الإداري لا يتدخل ليلغي أي قرار إداري لعدم الملائمة بل تفرض الرقابة القضائية بإلغاء القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة وبناء على سلطتها التقديرية عندما تجنح الإدارة إلى إساءة استعمال السلطة والخروج على الحدود المقررة بالقانون والمبادئ التي أقرها الدستور النافذ بالدولة.

من أخطر الأمور اتساع السلطات للجهة الإدارية لتنفيذ مهامها ما لم يكن هناك من يراقب تطبيقها، هذا ويفترض في القضاء أن يراقب قانونية ممارسة هذه السلطات دون أن يكون له شأن بما تمارس هذه السلطات، انطلاقاً وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، فليس للقضاء أن يتدخل في السلطة التقديرية للإدارة[1].

---

(1) القاضي محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري في السودان، مرجع سابق، ص 162.

هناك رأي يتلخص بان تدخل القضاء في إرادة الإدارة يعيق عملها لأن أحكام القضاء تستغرق زمن طويل للفصل، بالإضافة إلى ذلك فإن كل سلطة يفترض لا بل من الواجب والمنطق العملي أن تعمل في حدود ما يمنحها القانون من اختصاصات وصلاحيات وأن لا تتعداها، هذا ولا يوجد ما يمنع القضاء من مراجعة تصرفات الإدارة إن هي تعدت سلطاتها وذلك انطلاقاً من الواقع العملي في الدولة أن تراقب كل سلطة من السلطات إعمال السلطات الأخرى.

تعتبر السلطة التقديرية للإدارة سلطة مطلقة نسبياً ولا يتدخل بها القضاء ما دامت الإدارة ملتزمة بقواعد المشروعية المتمثلة بالاختصاص وعدم مخالفة القانون وضمن الشكل والإجراءات المقررة وعدم إساءة استعمال السلطة، وأكد ذلك اجتهاد لمحكمة العدل العليا في حكمها بالقول (لرئيس الجامعة الأردنية صلاحية تقديرية في أن يتولى اختصاصات مجلس التأديب في الجامعة)[1].

وفي سابقة أخرى أمام محكمة العدل العليا تتعلق في السلطة التقديرية للسلطة التأديبية حول مدى خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء، لهذا كان أمام السلطة التأديبية العديد من الخيارات فاختارت الجزاء المناسب وهذا يدخل في صميم اختصاصاتها لهذا جاء حكم المحكمة بالقول (للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء يحدها في ذلك أن لا يشوب استعمال هذه الصلاحية الغلو في العقوبة)[2].

السلطات التقديرية التي تمنح على سبيل المثال للمجالس البلدية والتي تتعلق ببعض النشاطات والصلاحيات التي تمنح لها والتي تمارسها بناء على سلطتها التقديرية ومثال ذلك هدم المباني الآيلة للسقوط والتي قد تشكل خطورة على الأفراد، ففي مثل هذه الحالة لا يستطيع القضاء أن يتدخل في السلطة التقديرية الممنوحة لتلك المجالس البلدية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/269) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 157.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/62) مجلة نقابة المحامين لسنة 197م، ص 136.

في مثل هذه الحالات والمواقف وخاصة إذا استندت على ذوي الخبرة والمتخصصين في مثل هذه المجالات لوقاية الأفراد والسلامة العامة والصحة العامة في البلدية.

قد تتخذ السلطة التقديرية صفة الواجب وهذه الحالة قد تكون في صيغة جوازية في حالة تقديم الطلب أو الشكوى للمسؤول الإداري، وله بحسب القانون أن يحيل الموضوع إلى لجنة متخصصة معينة لإعطاء الرأي والتوصية المناسبة، وكان هذا في شكل سلطة جوازية، وفي حال لم يوافق المسؤول الإداري على الإحالة إلى اللجنة، ولم يتم التحقق أو التحقيق في الشكوى من اللجنة المتخصصة تنفيذاً لهدف المشروع، ففي مثل هذه الحالة فإن السلطة التقديرية يجب أن تنقلب إلى واجب على المسؤول الإداري(1)، أي كلما توفرت شروط معينة أصبح هناك واجب على الإدارة أن تتخذ قراراً معيناً لانعدام الأخذ بخيار آخر أمام الإدارة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا حول نفس المضمون جاء قولها (لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي ضابط من مرتبات الأمن العام بناء على تنسيب وزير الداخلية إن أتم خدمة ست عشر سنة مقبولة للتقاعد)(2).

وأخيراً فإن القانون والقضاء جعل من الإدارة هي قاضي الملائمة إذاً لا محل لتدخل القاضي العادي، ويبرر تقدير السلطة التقديرية للإدارة لعدة مبررات يتمثل أحداها بصياغة قواعد قانونية مقدماً من قبل المشرع تتلائم مع الاختلاف المستمر لمظاهر الحياة لذا فالإدارة أكثر إدراكاً لاستعمال الوسائل المناسبة لذلك، إضافة إلى أن السلطة التقديرية تساعد في إدخال العدالة والمساواة عند تطبيق القواعد القانونية لمراعاتها لجميع الظروف والوقائع لكل حالة، إضافة إلى أن الاختصاص المقيد في كل حالة بعيداً عن السلطة التقديرية يجعل من الإدارة مجرد آلة للتطبيق بعيداً عن الابتكار والإبداع(3).

---

(1) القاضي: محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 172.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/435) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 60.

(3) د. يوسف حسين البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، 2008م، ص 140.

المبحث الثاني: الامتيازات الأخرى الممنوحة للإدارة العامة

بالإضافة إلى امتياز الإدارة العامة بالسلطة التقديرية والتي تمارسها في إطار التشريعات الدستورية والقانونية وتحت رقابة السلطة القضائية، ولها السلطة الكاملة في التقدير للملائمة في تصرفاتها وقراراتها، هناك جملة من الامتيازات أعطيت للإدارة لممارسة أعمالها ونشاطاتها المتنوعة.

امتيازات السلطة العامة هي وسائل العمل الخارقة للمألوف والتي تتمتع بها الإدارة لتامين مقتضيات الصالح العام وتعتبر عناصر أساسية في تنظيم سير العمل الإداري[1]، ومن الامتيازات عدا السلطة التقديرية ما يلي:

أولاً: التنفيذ الإداري: تستطيع الإدارة ممارسة الضغط على الأفراد في المجتمع لإجبارهم على تنفيذ القرارات الإدارية المخاطبين بها بأنفسهم عن طريق توقيع الجزاءات الإدارية، كما يمكن أن تتولى تنفيذ هذه القرارات بنفسها مباشرة وبطريقة جبرية[2].

الطريق الأمثل لتنفيذ القرارات الإدارية هو التنفيذ الطوعي أو الاختياري والذي يتطلب أن يعمل الأفراد ما في وسعهم بالتعاون ومساعدة الإدارة على أداء واجباتها ويتمخض عن هذا مصلحة للجميع في نهاية الأمر وأن يتطابق ذلك مع الأوضاع التي حددها القانون ومع قرينة السلامة للقرارات الإدارية، حتى وإن كانت القرارات الإدارية تتعارض مع مصالح الأفراد وحقوقهم الخاصة، وهذا لا يعني إهدار الحقوق أو الحريات الخاصة فهي مكفولة ولا يجوز التنازل عنها لا بل على الأفراد سلوك الطريق المحدد لتحريك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حال الشعور بالغبن أو التجاوز.

---

(1) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006م، ص 89.

(2) د. ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 192.

في حال لم يتم التنفيذ الاختياري، يمكن اللجوء إلى القضاء لتنفيذ القرارات وهذا يشكل الأصل في تنفيذ ما لا يقبل الأفراد تنفيذه باختيارهم وفي حال ما ترغب الإدارة على إجبارهم على التنفيذ وذلك من خلال دعوى مدنية أو جنائية، ويرى الدكتور الطماوي أنه يجوز للإدارة أن تلجأ إلى المحاكم أو القضاء المدني للحصول على حكم يلزم الأفراد على تنفيذ واحترام القرارات الإدارية ولا يوجد مانع قانوني يمنع ذلك[1].

إذا كانت القاعدة العامة بالنسبة للأفراد بأنه عند وقوع اعتداء على حق يخص أحد الأفراد فإن صاحب الحق لا يستطيع أن يرد حقه بالقوة من المعتدي وإنما يتوجب عليه أن يلجأ إلى القضاء ليحكم له بحقه ثم يستعين بعد ذلك بالسلطة المختصة في تنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالحه، وهذه القاعدة مطلقة لا يرد عليها استثناء[2]، وهذا ما يجب أن يطبق على الجهة الإدارية.

بالإضافة إلى إقرار الفقه والقضاء الإداري بالامتيازات للجهة الإدارية فإنه يجب أن يرد بها نصوص قانونية صريحة وذلك بهدف تمكين الإدارة من تحقيق مهامها وواجباتها لتحقيق الصالح العام دون أي إعاقة من أي طرف آخر سواء الأفراد أو الهيئات الخاصة لتنفيذ قراراتها.

إن تحقيق المصلحة العامة هو الهدف والغاية من جميع الأعمال والنشاطات التي تمارسها الإدارة وإن هي استهدفت خلاف ذلك سواء بإصدار القرارات أو العمل على تنفيذها قسراً لذلك فإن أعمالها والنشاطات التي تمارسها تصبح مشوبة بعيب مما يجعلها قابلة للإبطال عند الطعن بها.

---

(1) د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص 652.

(2) د. ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 192.

قد تلجأ السلطة الإدارية بإيقاع جزاءات إدارية والتي تسمح بها القوانين والأنظمة وذلك على المخاطبين بتلك القرارات وممن هم يمتنعون عن التنفيذ كي تجبرهم على التنفيذ تفادياً لهذه الإيجازات ومنها إغلاق المحالات المخالفة للقرارات ذات الصلة بالنظام العام، أو وقف تجديد التراخيص للمصالح المخالفة لشروط التنظيم على سبيل المثال.

من حق الإدارة أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذاً إجبارياً دون أن تلجأ إلى القضاء وهو امتياز لمزاولة نشاطاتها بالقوة، وهذا الحق يدعم ما للقرارات الإدارية من قوة ذاتية لتنفيذها وتتمثل في أنها سترتب آثار في حق الأفراد بغض النظر عن إرادتهم[1].

ففي حكم أمام محكمة العدل العليا تأكيداً على الإجراء التنفيذي الذي صدر من رجل الإدارة الممثل بالحاكم الإداري لمنطقة قضاء بيرين والتابع لمحافظة الزرقاء حيث رفع الطعن في قرار مدير القضاء علماً بأن القرار الصادر عنه هو قراراً تنفيذياً إلى قرار إدارياً صادر عن المحافظ وجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (أن قرار محافظ الزرقاء بإيقاف أعمال البناء التي يقوم بها المستدعي وهو السلطة الرئاسية لمدير قضاء بيرين والذي أصدر القرار، مما يجعل من طلب مدير القضاء للمستدعي إجراءاً تنفيذياً لما قرره المحافظ ولا يعتبر قراراً إدارياً قابل للطعن لذا ترد الدعوى)[2].

السلطة الإدارية تملك الحق بالتنفيذ المباشر لقراراتها وتنفيذ أعمالها في بعض الحالات دون أن تلجأ إلى الاستعانة بالقضاء، وأن يعمل على تنفيذ قراراتها وأعمالها بما يعرف بالتنفيذ الإجباري المباشر والقوة المادية من خلال الضابطة الإدارية لتحقيق الصالح العام بعيداً عن أي انحراف بالسلطة.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظرية العامة في القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 643.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/39) مجلة نقابة المحامين 2010م، ص 1325.

متى تلجأ السلطة الإدارية إلى التنفيذ المباشر؟ يتم التنفيذ المباشر والقسري عند حدوث رفض التنفيذ الطوعي من قبل الأفراد أو عند التجاوز على أي حق عائد للجهة الإدارية فإنه من حقه التنفيذ وذلك على خلاف القاعدة العامة التي تنص أو تدل على أنه ليس من حق صاحب المصلحة المعتدى عليه أن يسترده من المعتدي بالقوة وبتصرف شخصي، بل من الواجب أن يلجأ إلى القضاء للاستعانة على رد حقوقه وذلك حفاظاً على النظام العام[1].

حق الإدارة في التنفيذ المباشر يعتبر من أخطر المميزات التي تمنح للإدارة في مواجهة الأفراد وذلك وفقاً للقواعد العامة في تنفيذ القرارات الإدارية، هذا ولا يعتبر التنفيذ المباشر هو الطريق الأصيل وإنما هو امتياز كفل للإدارة استثناءاً، أو يقصد به أن من حق الإدارة أن تقوم بنفسها بتنفيذ قراراتها قبل الأفراد تنفيذاً جبرياً دونما حاجة للجوء إلى القضاء عند تعذر التنفيذ الاختياري[2].

إذا لم يتاح الوقت الكافي للسلطة الإدارية في حال عدم التنفيذ الطوعي من قبل الأفراد أن تلجأ إلى التنفيذ بواسطة السلطة القضائية والذي يتطلب وقت حتى تصدر الأحكام وليس بالسرعة التي تتطلبها الإدارة بالتنفيذ، عندها لا بد لها أن تستخدم حقها بالتنفيذ المباشر وخاصة إذا العمل يتطلب سرعة في التنفيذ ولا يحتمل التأخير[3]، حتى لا تتعطل نشاطات الإدارة.

خطورة التنفيذ المباشر من قبل الإدارة نتيجة لاعتماد التنفيذ المباشر على القوة والعنف وهذا يسبب في العديد من المواقف والحالات تهديد واعتداء على الحقوق

---

(1) د. ثروت بدوي، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م، ص 57.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **أصول القانون الإداري، أحوال الإدارة العامة وامتيازاتها**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. ت، ص 196.

(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، **القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005م، ص 432.

والحريات الخاصة، وذلك في حالات تأمين الأمن والسلامة الداخلية للدولة والتي تتضمن القبض والاعتقال ومقاومة الشغب أو التهديد المسلح من قبل السلطات الأمنية في الإدارة.

إن هذا الامتياز المعطى للإدارة وحقها بإجراء التنفيذ المباشر لا يعني بالضرورة أنها سلطة مطلقة من كل قيد، بل هي مقيدة بتحقيق الصالح العام في قراراتها واستناداً للقانون، كما أنها يجب أن تتقيد في الظروف الاستثنائية بالحفاظ على الحد اللازم من حقوق وحريات الأفراد الأساسية[1].

قد تلجأ الإدارة إلى توقيع بعض الجزاءات الإدارية التي يسمح بها القانون على المخاطبين بأحكام قراراتها والمتنعين عن التنفيذ بقصد أن تجبرهم أو تدفعهم إلى التنفيذ الطوعي تلافياً وتفادياً لتأثير هذه الجزاءات ومن ذلك إغلاق المحالات المخالفة للنظام والقرارات أو سحب الرخص أو وقف التراخيص الممنوحة والمخالفة للقرارات التنظيمية[2]، أي مخالفة لشروط صحة القرارات أو الأنظمة والقوانين المختلفة ذات العلاقة بالواقعة.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا في أحد السوابق القضائية المرفوعة أمامها، حيث أصدر محافظ العاصمة أمراً تنفيذياً بإيداع أصحاب مركز الألعاب الإلكترونية في السجن وتكليفهم بتقديم سند تعهد أو إغلاق المحل لعدم سماحهم بالدخول للأطفال الأحداث ممن تقل أعمارهم عن الخامسة عشر إلى المركز وترددهم عليه، فجاء قرار المحكمة على إجراء التنفيذ المباشر والذي صدر من محافظ العاصمة بسجنهم بالقول (سماح مركز الألعاب الإلكترونية للأحداث التي تقل أعمارهم عن الخامسة عشر بالتردد على المركز ليس من

---

(1) د. حسن عيسى الشيخ، **التفويض الإداري**، شركة مطابع السودان للعملة، الخرطوم، سنة 2011، ص 22.

(2) د. ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 192.

الحالات التي تجيز للمحافظ استناداً لقانون منع الجرائم، إيداع أصحاب المركز في السجن وتكليفهم بتقديم سند تعهد أو إغلاق المحل)[1].

وفي حكم آخر سحب المحافظ –محافظ إربد– أمره التنفيذي بفرض إقامة جبرية على المستدعي جاء حكم المحكمة بالقول (سحب محافظ اربد قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى– الذي رفعها المستدعي– بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع)[2].

لا يعني حق التنفيذ المباشر أن للإدارة أن تحصل على ما ليس لها غصباً، أو أن تعتدي على الأشخاص أو الأموال عنوة أو أن تنتهك حرمة القانون تعسفاً بلا رادع أو جزاء إذ للأفراد إيقافها عند حدها بالترافع أمام القضاء لرد أي اعتداء يقع عليهم من جانبها، وكل ما في الأمر أن الإدارة بالتنفيذ المباشر تتوصل إلى حقوقها بالإكراه على وجه السرعة مما ييسر لها قضاء حوائجها ويضعها بموقف المدعى عليه ويتحمل الأفراد عبء الإثبات[3].

إن استعمال حق التنفيذ المباشر قد يؤدي إلى نتائج وآثار قد يصعب تداركها كالقرارات الصادرة بهدم منزل أو إتلاف مواد أو إغلاق مصانع فعند رفع الطعن بالقرار التنفيذي أمام المحكمة بقصد إلغاءه، وهذا لا يشكل أي جدوى من صدور أي حكم قضائي بالإلغاء للقرار التنفيذي لأن عملية التنفيذ انتهت.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/333) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 193.

الضوابط لاستخدام التنفيذ المباشر من قبل الإدارة: بحكم أن حق التنفيذ المباشر ليس مطلقاً من القيود، فلا بد من توافر بعض الضوابط لتنظيم استخدام الإدارة لهذا الحق ومنها[1]:

1. أن يتعلق التنفيذ المباشر بوجود نص قانوني يعطي الإدارة الحق باستعمال التنفيذ المباشر لبعض الحالات والمواقف.
2. أن يتم تحديد أمر التنفيذ المباشر الطريق المحدد لإجراء التنفيذ المباشر وأن يتفق ذلك مع مبدأ المشروعية أي أن الإجراء حاصل على الإجازة الصريحة.
3. أن يستعجل التنفيذ المباشر بحالات الضرورة ذات العلاقة بالوقت والظروف المحيطة.
4. أن تبذل الإدارة جهداً في مسعاها مع المعنيين بالتنفيذ الطوعي أو الاختياري ليتم من قبلهم قبل اللجوء إلى استعمال التنفيذ المباشر بالقوة مع استخدام الضوابط المقررة من حيث الإعلان والتبليغ عن القرار مسبقاً.
5. أن يكون القرار المراد تنفيذه مشروعاً ويستند إلى نص قانوني محدد وساري المفعول ونافذاً في حق من يراد تنفيذه من الأفراد.
6. أن يرفض المعني بالتنفيذ الاختياري تنفيذ القرار بعد أن يُبلغ ويطلب منه ذلك.
7. ألا تتجاوز الإدارة الحد المسموح به وما يلزم اتخاذه للتنفيذ المباشر[2].

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله **النظرية العامة في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 649.

(2) د. ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 194.

8. من حق الإدارة سلوك طريق التنفيذ المباشر في حال عدم توفر الوقت والإمكانية بأن تلجأ إلى القضاء الإداري لاستخدام التنفيذ عن طريق القضاء.

9. عند حصول نتائج ذات تأثير على الحقوق وإحداث أضرار على مصالح الأفراد عندها على الإدارة أن تتحمل مسؤولية الضرر وأن تخضع لرقابة القضاء وللحكم بالتعويض للمتضررين.

10. استعمال التنفيذ المباشر بحال وجود مخاطر تهدد النظام العام والمصلحة العامة.

11. أن لا يكون سعي الإدارة للحفاظ على الصالح العام على حساب الصالح الخاص للأفراد.

إن قيام الإدارة بالتنفيذ المباشر وباستخدام قوة القهر المادية، ودون الحاجة للجوء إلى طريق القضاء، وما يدفع الإدارة أن تطبق نظرية الضرورة والتي توسع من نطاق المشروعية بحيث يكون للإدارة الحق بالقيام بأعمال لم تكن مشروعة في الظروف العادية لمخالفتها للقانون واللوائح واعتدائها على حقوق وحريات الأفراد، كالاعتقال لشخص وحبسه أو إتلاف المواد[1].

إن تصرفات الإدارة جميعها خاضعة لرقابة المحكمة، فإن حصل ضرر فللمحكمة سلطة إصدار حكم بالتعويض، والتعويض تحكمه قواعد عامة. سواء ما يتعلق بالطريقة، والمقدار، والحكم ليس هو مصدر الحق في التعويض بل هو كاشفاً عن الحق في التعويض ولا منشأ له فحق المضرور في التعويض إنما ينشأ عن الفعل غير المشروع في حال ثبوت أن القرار معيب، والتعويض ينشأ من وقت وقوع الضرر، وليس من وقت ارتكاب الفعل أو الخطأ، هذا والحكم بالإضافة إلى أنه يكشف عن الحق في التعويض فهو يقومه ويقويه[1].

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 433.

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص 387.

ففي اجتهاد لمحكمة العدل العليا في أحد السوابق القضائية حول قرار تنفيذي مباشر من قبل محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بموجب المادة (3) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (7) لسنة 1995م باعتبار أن عدم توقيف المستدعين من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة أخرى، وتضمنت الدعوى المطالبة بالتعويض فجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (قرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحياته كون عدم توقيفهم من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة تجعل طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس)[1].

وفي حكم آخر من محكمة العدل العليا بالقضية المتعلقة بصدور قرار تنفيذي لإلغاء الترخيص الممنوح للمستدعية شركة عروس الشمال لنقل الركاب بالقرار التنفيذي للقرار الإداري الصادر عن مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام والمتضمن إلغاء ترخيصها ودمجها مع باقي الشركات بشركة واحدة للنقل.

وجاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (يعتبر الترخيص الممنوح للشركة المستدعية من مجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل حقاً مكتسباً لها ولا يجوز المساس به)[2].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إخطار التنفيذ المتضمن إزالة بناء المستدعي كونه آيل للسقوط غير قابلاً للطعن لأنه تبليغ بمضمون قرار اللجنة المحلية)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

(2) قرار محكمة العدل العلا رقم (2007/63) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 123.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/78) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 598.

ثانياً: حق الإدارة بالاستملاك أو نزع الملكية:

فالاستملاك هو مظهر من مظاهر وضع اليد على الملكية الفردية بمناسبة تنفيذ مشاريع تخطيطية بهدف المصلحة العامة ووفقاً للقانون، وتحديد جميع التعويضات المترتبة بسبب الاستملاك والذي يدخل في اختصاص لجان الاستملاك إذا أصاب أصحاب العقارات من ضرر نتيجة الاستملاك(1).

الاستملاك أحد الامتيازات التي أعطيت للسلطة الإدارية لإنجاز مهامها في الحالات التي تبرز الحاجة فيها للاستيلاء على بعض العقارات –مباني أو أرض– تعود ملكيتها إلى شخص أو أشخاص معنيين لتنفيذ مرفق عام أو مشاريع عامة واستخدامها بشكل دائم أو مؤقت.

الأصل في معاملات نزع الملكية الفردية أن تقوم الإدارة من باب العدالة أن تتفاوض أو تتحاور مع المالك بقصد التوصل إلى حلول رضائية للحصول على العقار من قبل الإدارة وتأمين الحقوق المترتبة ثمناً لذلك.

في حال عدم التوصل إلى اتفاق ورفض وتعنت المالك ورفضه لفكرة الاستملاك ولقيمة التعويض العادل، عندها تقوم الإدارة بنزع الملكية جبراً، وتقدر قيمة التعويض ضمن الشروط والظروف الواقعية والقانونية، وبعكس ذلك يصبح تصرف الإدارة مخالفاً للقانون وغير مشروع وقابل للإلغاء عند الطعن به أمام القضاء.

ففي حال تنفيذ الاستملاك أو نزع الملكية لا يجوز تنفيذه إلا بسند قانوني ومستندات رسمية وحسب المراحل المختلفة ومن خلال الإدارات المعنية بذلك وهذا ما أكد

---

(1) د. فاطمة السويسي، المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2004م، ص 225.

عليه قانون التنفيذ الأردني والذي نص على أنه (لا يجوز التنفيذ إلا بسند تنفيذي اقتضاء لحق محقق ومعين المقدار وحال الأداء وتشمل السندات التنفيذية[1] كما يلي:

أ. الأحكام الصادرة عن المحاكم الحقوقية...وأحكام المحاكم الجزائية المتعلقة بالحقوق الشخصية، والأحكام والقرارات الصادرة عن أي محكمة أو مجلس أو سلطة نصت قوانينها الخاصة على أن تتولى الدائرة تنفيذها وأي أحكام أجنبية واجبة التنفيذ بمقتضى أي اتفاقية.

ب. توفر السندات الرسمية والعادية.. القابلة للتداول...

عند قيام الإدارة بنزع ملكية عقار معين عليها الاستناد إلى القانون فيما يتعلق بالإجراءات المقررة، كإصدار قرار من السلطة المخولة بذلك، وفي الأردن يصدر قرار نزع الملكية من مجلس الوزراء ويتضمن العقار وتحديد الموقع فنياً، وإجراء الإعلان بالنشر بالوسائل المختلفة، وتقديم المخططات والمستندات، والرسومات، والاستشارات الفنية وغيرها، وموافقات المالكين أو الرد على الاعتراضات، والطعون وأحكام المحاكم حتى الوصول إلى إجراءات نزع الملكية ونقلها وما يترتب على ذلك من تعويضات.

عند تقدير التعويضات في حال نزع الملكية أو الاستملاك لعقار معين يجب أن تعمل اللجان المتخصصة بالتقدير للتعويض وأن تشمل بالتقدير كل ما على الأرض من أبنية أو منشآت أو مزروعات وغير ذلك من الأصول وحتى المنقولات.

لا يوجد تصور معين يمكن أن يحدده وينص عليه القانون لكيفية اختيار العقار الملائم أو المناسب لتنفيذ مشاريع محددة كطريق عام أو بناء جسر أو بناء مرفق عام وتحديد ما يناسبه من موقع، هذا يترك لتقدير سلطة الإدارة واختيارها لما يلائم المصلحة والنفع من المشروع مع الأخذ بجميع الظروف والوقائع المصاحبة لقيام المشروع وما يمكن أن يحققه المشروع من نفع عام مع الأخذ بالاعتبار تطويره مستقبلاً.

---

(1) قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007، م (6).

في حال قبول صاحب الملك أو العقار المنزوع للفكرة وقيمة التعويض المقدرة، فلا مشكلة أو تنازع بذلك وعلى العكس تنتهي الوقائع بشكل إيجابي، ويفترض أن تتصرف الإدارة استناداً للقواعد القانونية والشروط التي تتعلق بالإجراءات وتحدد الضمانات القانونية لكفالة إجراء التقدير العادل للتعويض قيمة العقار.

في حال عدم رضى المالك فإنه من حقه مخاطبة السلطات العامة في كل ما يتعلق بحقوقه الشخصية استناداً إلى النص الدستوري الأردني والذي نص على انه (للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة وبالكيفية والشروط التي يقرها القانون)[1].

جميع الأموال المملوكة ملك حر أي ملك خاص تخضع لحماية الدستور الأردني والذي يحميها من الاستملاك إلا للمنفعة العامة ونص الدستور على أن (لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون)[2]، ونص أيضاً على أن (لا تصادر أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى القانون)[3].

مخاطبة المواطن للسلطة العامة يعرف بالقانون الإداري بالتظلم الإداري والذي تم تحديد مدة زمنية يتم خلالها مراجعة الإدارة وحتى لا يترك الباب مفتوح في أي زمن، ونص القانون على تحديد المدة بـــ(60) ستين يوماً وهي المدة المحددة للطعن بالقرار الإداري وكما جاء بقانون محكمة العدل العليا والذي نصت على أن (.... تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى)[4].

(1) الدستور الأردني 1952م المعدل، م (17).
(2) المرجع السابق، م (11).
(3) المرجع السابق، م (12).
(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (1) لسنة 1992م، م (12/أ).

هذا وأكد قانون محكمة العدل العليا على أنه من حق المواطن مراجعة الإدارة والتظلم لها طيلة مدة الستين يوماً المقررة للطعن وفي حال رفض الإدارة الاستجابة له أن يطعن أمام القضاء بعد ثلاثين يوماً من تقديم طلبه لها وجاء النص بالقول (في حال رفض الجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بالقرار بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلبه خطياً للجهة الإدارية)[1]، وهذا النص يؤكد على ما ورد في المبادئ الدستورية على أن من حق المواطن المراجعة والاعتراض أمام الجهة الإدارية حول مطالبه، وفي حال عدم الاستجابة له فله الحق بالعودة إلى القضاء الإداري خلال المدة المحددة بالنص أعلاه..

يجب أن تتوفر جملة من الشروط في حال نزع الملكية أو الاستملاك وأن تكون التصرفات جميعها صحيحة وقانونية وان لا يتخلف أي شرط في إجراءات النزع للملكية الخاصة وأن يؤخذ في الاعتبار الشروط التالية:

1. أن يكون الهدف الأساسي من الاستملاك أو نزع الملكية من جانب الإدارة هو تحقيق الصالح العام، وأن يكون واضح وبنص القانون ولا يوجد فيه أي غبن أو مخالفة للقانون علماً بأن القانون لا يقيد الإدارة في نزع الملكية إذا كان الهدف من وراء العملية هو الصالح العام، ولم يحدد صوراً بذاتها بل ترك الأمر إلى السلطة التقديرية للإدارة لتقدر ما هو الملائم، واختيار العقار المناسب لتحقيق المنفعة والحرية في تقدير المساحة التي يتطلب نزعها بهدف تنفيذ المشاريع وتوسعها مستقبلاً، وقد يتضمن الهدف إنشاء ميادين وحدائق عامة أو طرق أو جسور أو إنشاء مرافق عامة للإدارات سواء بشكل دائم وهذا هو المعمول به أو المؤقت لتحقيق هدف محدد وبشكل مؤقت وبناء على نص قانوني.

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (2) لسنة 1992م، م (12/ب).

ففي قانون تطوير وادي الأردن نجد أنه بين كيفية تشكيل مجلس إدارة سلطة وادي الأردن وبين مهام وصلاحيات المجلس ومن أولوياتها إقرار القواعد العامة لخطط تطوير الوادي، ومن هذه القواعد مسح وتصنيف وتحديد الأراضي القابلة للزراعة المروية واستصلاحها وتقسيمها لوحدات زراعية وبين القانون نفسه كيفية استملاك الأراضي وإعادة تخصيصها إلى الأفراد[1].

وأكد نفس القانون على أن من صلاحيات ومهمات المجلس سلطة تطوير المدن والقرى واختيار مواقعها ومواقع ما سيتم انشاؤه منها ضمن وادي الأردن وتعيين حدودها وكذلك إعداد مخططات التنظيم الهيكلي والمخططات التفصيلية على أن يبين في هذه المخططات الأراضي المخصصة للشوارع والساحات ومواقف السيارات والحدائق العامة والمراكز الإدارية والنشاطات الاجتماعية والمدارس والدوائر الحكومية... الخ، وبذلك يكون ما جاء بغير هذا الشأن غير وارد ويتعين الالتفات عن مثل ذلك[2].

وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا حول الاستملاك ونزع الملكية وإعادة توزيع الأراضي الزراعية من قبل مجلس سلطة تطوير وادي الأردن حيث رفع الطعن في موعد متأخر عن الموعد المحدد بقانون محكمة العدل العليا ولم يأتي ضمن مدة الستين يوماً المقررة لرفع الطعن بالقرار الإداري فجاء قرار المحكمة بالقول (تقرر رد الدعوى لتقديها بعد مضي المدة المقررة لرفع الدعوى المتعلقة بالاستملاك من قبل سلطة وتطوير وادي الأردن)[3].

عند استملاك أو اقتطاع جزء من الأراضي المملوكة للأفراد بموجب قرار تنظيمي يجب نشره في الجريدة الرسمية، ونشره بعد التبليغ لذوي الشأن ومبدأ لسريان لمدة

---

(1) قانون تطوير أراضي وادي الأردن رقم (19) لسنة 1988م، المواد (21 و22 و23).
(2) قانون تطوير وادي الأردن رقم (19) لسنة 1988م، م (3/ب/أ).
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/234) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4359.

الطعن، ويكتسب القرار الدرجة القطعية ويتحصن من الطعن إذا لم يتم الطعن به خلال المدة القانونية.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا يتعلق برفع المستدعين بتلك القضية وأن لهم الحق في التعويض عما أصابهم من أضرار عن المساحة المقتطعة من أراضيهم نتيجة الإجراءات التي تمت وفقاً للقرار الإداري المنعدم من مجلس الوزراء والذي تقرر إلغاءه ، وتبين للمحكمة أن القرار المطعون فيه لم يسبب أي ضرر للمستدعين وإنما حصل الضرر نتيجة الاقتطاعات التي تمت بموجب قرار مجلس التنظيم الأعلى رقم 3125 الذي وافق على المخطط التعديلي والمكتسب الدرجة القطعية.

لذا صدر قرار محكمة العدل العليا بالقول (اقتطاع جزء من أراضي المستدعين بموجب المخطط التنظيمي الذي اكتسب الدرجة القطعية وليس بسبب القرار الإداري المنعدم الذي لم يرتب أي ضرر لهم يجعل من مطالبتهم بالتعويض عن القرار المنعدم في غير محله)[1].

2. نزع الملكية مقابل التعويض: في حال نزع الملكية أو الاستملاك أو اقتطاع جزء من الأرض يجب أن تشكل لجنة تقدير للتعويضات وان يمثل في هذه اللجنة جميع الأطراف والجهات المعينة بذلك مثل دائرة الأراضي والمساحة، ووزارة المالية، ووزارة الزراعة وجهات أخرى ذات علاقة بالموضوع وكذلك أصحاب الاختصاص وبيوت الخبرة على أن تشكل اللجنة تشكيلاً صحيحاً وتأخذ اللجنة عند التقدير قيمة التعويض والأسعار السائدة، وتحديد فيما إذا كان التعويض نقداً أو بالمثل أي بمبادلة العقار بعقار آخر مملوك للجهة الإدارية أو من أراضي الدولة.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/176) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4378.

من حق أي مواطن تضررت مصالحه الشخصية ولم يقبل قيمة التعويض وبعد تظلمه إلى الجهة الإدارية، ولم يجد استجابة إلى طلباته، أن يقدم شكوى بأي قرار أو إجراء قامت به الإدارة وموظفيها إلى القضاء خلال مدة الطعن المقررة لرفع الطعن.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا يتعلق بكيفية الحصول على التعويض حيث قالت فيه (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر)[1].

وفي حكم لمحكمة التمييز-أعلى محكمة في التشكيل القضائي الأردني – حول نقصان قيمة الأرض نتيجة قرار الاستملاك بالقول (تقدير نقصان قيمة الأرض بسبب حجبها عن الشارع العام نتيجة قرار الاستملاك وعلى أساس قيمة الضرر الذي لحق بالدونم الواحد هو تقدير صحيح)[2]، وأقرت محكمة التمييز بنفس الحكم مبدأ ثاني قالت فيه (لا يضار الطاعن من طعنه ولا يجوز إلزامه بأي زيادة يقررها الخبراء عن قيمة التعويض عن الاستملاك ويجوز للمستأنف التمسك بتقدير الخبرة الأولى التي قبلها المستأنف عليهم).

وفي حكم آخر لمحكمة التمييز جاء قولها (يقدر الضرر بتاريخ وقوعه وليس بتاريخ الاستملاك)، وقالت بنفس الحكم (المادة العاشرة من قانون الاستملاك هي المصدر القانوني الذي يستمد صاحب الأرض حقه في التعويض عن الأضرار التي يحدثها المستملك خارج حدود المساحة المستملكة قبل الاستملاك أو بعده)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) قرار محكمة التمييز رقم (96/1765 هـــ.ع)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1997، ص 1133.

(1) قرار محكمة التمييز رقم (2005/3190 هـــ.ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 852.

3. نزع الملكية يشمل العقارات والمنقولات: أي يجب أن يشمل الأرض وما عليها من مباني والأشجار وغيرها، وهذا ما أكد عليه قانون الاستملاك الأردني حول دفع التعويض بالنص على أنه (يشترط في جميع عمليات الاستملاك أن يدفع التعويض عن كامل ما هو ملحق أو ثابت بالجزء المستملك من الأرض كالأبنية والأشجار، وذلك مهما كانت الغاية من الاستملاك)[1].

وكذلك أشار القانون حول تاريخ التقدير للتعويض عن المساحة المستملكة على أن التصديق النهائي للمخططات يعتبر بمثابة النشر لإعلان الاستملاك وحيث أن الموافقة على المخطط التعديلي ووضعه موضع التنفيذ بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وجريدتين محليتين فإن اعتبار هذا التاريخ هو تاريخ تقدير التعويض عن المساحة المستملكة)[2].

* **إجراءات نزع الملكية:** حيث الإجراء الأولي يتمثل في صدور قرار من السلطة الإدارية ممثلة بمجلس الوزراء بإصدار قرار الاستملاك أو نزع الملكية، ويقرر مدى المنفعة العامة من ذلك وثم تبدأ مرحلة حصر الممتلكات على الأرض، وعرض البينات وتقدير قيمة التعويض من قبل اللجنة المعنية بتقدير التعويضات وعرض الكشوفات للاعتراض والأخطار بالإخلاء، وتقدير الاعتراضات والطعون المتعلقة بتقدير التعويض والفصل فيها من قبل الجهات المعنية، وأخيراً يتم إجراء انتقال الملكية كمرحلة أخيرة بعد انتهاء المراحل الأخرى.
* **الإجراء الأولي يتمثل في تقدير المنفعة العامة:** يتم في هذه المرحلة من قبل الجهة الإدارية المعنية بتحديد أو تقدير المنفعة العامة من قبلها مع بيان المشروعات المفترض إقامتها ورسم المخطط الهيكل الإجمالي لتلك المشاريع

---

(1) قانون الاستملاك الأردني رقم (11 لسنة 1987م)، م (11).

(2) المرجع السابق، م (13).

والعقارات اللازمة لها بالأرقام والمساحة ونشر القرار بالجريدة الرسمية أو إعلانه لأصحاب الشأن بأي وسيلة ممكنة على أن تبدأ بعد ذلك عمليات التخطيط الهندسية والمساحية والفنية لأرض المشروع.

* **مرحلة حصر الممتلكات وعرض البيانات:** تشمل عملية الحصر للعقار المقرر استملاكه وجميع المنشآت وما عليها بشكل كامل ومفصل ومناقشة ذلك مع مالكي العقارات المشمولة عقاراتهم بالاستملاك وتدوين جميع المعلومات ذات العلاقة الفنية وغير الفنية وذلك بعد التحقق من توافرها والإقرار بصحتها من قبل الجميع وأن يتم توقيع الحضور على تلك البيانات سواء من اللجنة الفنية أو الجهة الإدارية ومالكي العقارات.

* **مرحلة تقدير التعويض:** حيث تنفذ هذه المرحلة اللجنة المشكلة من جميع الأطراف لتقدير التعويضات بشكل عادل وفقاً للأسعار الدارجة من حيث الزمن والقيمة مع ضرورة أن تتوفر الإمكانية أن يدفع التعويض بشكل كامل أو بجزء منه سواء بشكل مادي أو عيني أي بالمثل عقار بعقار آخر.

* **مرحلة التظلم والاعتراضات:** في حال اعتراض أصحاب الشأن على قيمة التقدير عليهم ولهم الحق بتقديم اعتراض إلى السلطة الإدارية المعنية بعد تقديم الاعتراض إلى اللجنة المعنية بتقدير قيمة التعويض وإلى الإدارات الرئاسية لها على أن ترفق المستندات وقيمة الحقوق ووسائل الإثبات المتاحة وبعد صدور قرار من الإدارة بشأن الاعتراض يحق لذوي الشأن اللجوء إلى القضاء.

* **المرحلة النهائية تتمثل بانتقال الملكية:** ويتم ذلك من خلال موافقة أصحاب الأرض أو استملاكها بالقوة الجبرية وبواسطة الإدارات المعنية في نقل الملكية سواء كان بشكل دائم وهذا هو المطبق بشكل عام أو مؤقت بقصد المنفعة العامة.

من حق الأفراد التي تضررت مصالحهم وبعد تقديم الشكوى للإدارة، ولم يرفع الطعن في القرار الإداري أمام المحكمة نتيجة لعدم قدرة المواطن على دفع رسوم المحكمة

وعدم قدرته على دفع أتعاب المحاماة يبقى لدى الفرد فرصة التوجه بشكوى على الجهة الإدارية إلى ديوان المظالم العامة والذي نص قانونه على مهام واختصاصات الديوان ومنها بحسب النص (النظر في الشكاوي المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها ولا تقبل أي شكاوى ضد الإدارة أو مجال الطعن بها قانوناً قائماً أمام أي جهة إدارية أو قضائية أو إذا كان موضوعها منظوراً أمام أي جهة قضائية أو صدر بها حكماً قضائياً)[1].

ثالثاً: المصادرة والحجز: يطبق هذا الامتياز من قبل الإدارة العامة في كل الأمور والمناحي التي تتعلق بما يلحق الضرر بالصحة والسلامة العامة وسلامة الأغذية والمواد المخالفة للمواصفات المعتمدة وكل ما يضر سلامة المجتمع من كل آفة أو جريمة وبأي شكل من الأشكال.

الحجز الإداري يعرف على أنه مجموعة من القرارات والأوامر الإدارية والتي تصدر عن جهة الإدارة بغرض حجز الأموال المعنية لسبب ما لبيعها أو إتلافها، وأجازها القانون بهذه الطريقة من قبل الإدارة بدلاً من اللجوء إلى طريق الحجز بواسطة القضاء ودليل ذلك أن إجراءات هذا الحجز هي مجموعة قرارات إدارية وأوامر[2].

الحجز والمصادرة قد يشمل معظم الجوانب المتعلقة بكل المواد التي تدخل بطريق غير مشروع إلى البلاد والمخالفة للتعليمات والمواد العادية المخالفة للقوانين الجمركية بالإضافة إلى المواد الممنوعة كالأسلحة والمخدرات والمواد الضارة بالصحة والسلامة للإنسان والحيوان والنباتات والبيئة بشكل عام، وكل ما يخالف العرف والقانون بالإضافة إلى حجز الأموال والمواد المنقولة.

---

(1) قانون ديوان المظالم الأردني رقم (11) لسنة 2008م، م (12/أ).

(2) المستشار: مصطفى مجدي، **التعليق على قانون الحجز الإداري في ضوء الفقه والقضاء**، دار الفكر القانوني، مصر، 2006م، ص 7.

يجب أن ينص القانون على إصدار أمر بالحجز والإجراءات التي سوف يتم إتباعها عند تنفيذ الحجز، وهذه الإجراءات تخول الأشخاص الاعتبارية العامة حجز الأموال أو بعضها ونزع ملكيتها استيفاء لحقوقها التي تجيز القانون استيفائها بعد صدور أمر الحجز[1].

الحجز الإداري هو امتياز أعطي للإدارة بشكل استثنائي على الأصل العام في القانون وقد روعي فيه تغليب مصلحة الإدارة العامة على مصلحة الأفراد، والهدف من ذلك هو السرعة بأن تقتضي الإدارة حقوقها للخزينة العامة ويتم بناء على آمر مكتوب صادر عن السلطة الإدارية وذلك على خلاف ما يتخذ بالحجز القضائي الذي لا يتم إلا بوجود سند تنفيذي.

من حق الإدارة بالحجز والمصادرة وذلك على كل ما يخالف المواصفات والمقاييس كالأدوية والأغذية الفاسدة والمنتهي صلاحيتها، حتى يتم التأكد من سلامتها من الجهات المختصة، وأكد على ذلك قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء على صلاحية مراقبة الأغذية والأدوية حيث جاء النص بالقول (الرقابة على الغذاء من حيث جودته وصلاحيته وبما يتفق مع القواعد الفنية والتشريعات المعمول بها، وكذلك تنفيذ المتطلبات واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالدواء التي تقتضيها أحكام قانون الدواء والصيدلة وضمان سلامة الدواء وفعاليته وجودته والرقابة عليه وفق الأسس والمعايير المعتمدة ووفق التشريعات المعمول بها، أي رقابة تتعلق بالغذاء والدواء وأية مواد أخرى ورد النص عليها....)[1].

ما يجوز تحصيله عن طريق الحجز الإداري من أمور مادية وكل ما يعود كمستحقات للحكومة أو للأشخاص الاعتبارية العامة كالمجالس البلدية والقروية والإدارات الحكومية والجمعيات المختلفة وما يتحمله كل مواطن مقابل الأعباء العامة

---

(1) د. فتحي والي، **التنفيذ الجبري الإداري والقضائي**، ب. ت. ب. مكان، 1980م، ص 655.

(1) قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (41) لسنة 2008م، م (5).

والمبالغ المستحقة للدولة مقابل ما تؤديه من خدمات عامة، بالإضافة إلى الغرامات والإيجارات وأثمان العقارات التي تبيعها الدولة.

يجب أن تتوفر شروط يمكن اقتضاءها جبراً بواسطة الحجز الإداري في الحق، على أن يكون هذا الحق متحقق الوجود وليس محتمل، وأن يكون معين المقدار في حال الحجز على المال، وأن يكون حال الأداء أي مستحق وواجب الوفاء به[1].

رابعاً: القبض والتوقيف وفرض الرقابة: يعتبر هذا من إحدى الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة للحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع وهذا الامتياز من أخطر الامتيازات التي تعطى للجهات الإدارية والتي تتمثل في الأجهزة الأمنية والحكام الإداريين للقبض على الأشخاص أو الأفراد أو المجموعات التي تشكل خطورة على الأمن الداخلي وفي المجتمعات والتجمعات السكانية المختلفة على أراضي الدولة.

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا بأحد السوابق المعروضة أمامها حيث رفع الطعن من المستدعين ضد قرار محافظة العاصمة استناداً للصلاحيات المخولة له بموجب المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1995، باعتبار أن عدم توقيف المستدعين... من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة أخرى، حيث عمل المحافظ على توقيفهم إدارياً بناء على ما توفر إليه من معلومات في مذكرة إحضارهم.

رفع الطعن من قبل أحد المستدعين بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) طالباً التعويض عما لحقه من ضرر معنوي مقابل استدعاءه وتوقيفه بالسجن فجاء قرار المحكمة بالقول (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حال تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها، وقرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحياته كون عدم توقيفهما من شأنه

---

(1) المستشار مصطفى مجدي، التعليق على قانون الحجز الإداري، مرجع سابق، ص 40.

الإخلال بالسلامة العامة، ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة يجعل طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض عن هذا الضرر المعنوي)[2].

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث أصدر مجلس إدارة الغذاء توصية بشأن المواد الغذائية التي يسمح بالتخليص عليها من حيث مدى مطابقتها للمواصفات والمقاييس ولوزير الصحة بإصدار القرار بإدخالها أو منع التخليص عليها وإعادة تصديرها وأصدر وزير الصحة قراراً إدارياً بعدم إدخالها إلى السوق استناداً إلى نظام الصحة وسلامة الغذاء رقم (8) لسنة 1994 المشار إليه بالمادة (6 و7/ب) منه فجاء قرار المحكمة برد طلب المستدعي أو رد الدعوى[1].

وفي حكم آخر أمام محكمة العدل العليا حيث صدر قرار من محافظ اربد بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وعاد المحافظ على سحب قراره لاحقاً لعدم ثبوت التهمة على المستدعي، فجاء قرار المحكمة بالقول (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي بجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع)[2].

يشمل القبض والتحفظ على الأشخاص ممن يشكلون خطراً على المجتمع أو وجودهم بالمجتمع ويلحق الضرر بالأمن والسلم الاجتماعي بالإضافة إلى الأشخاص ممن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.
(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/101) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4318.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/333) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204.

تطلب القوانين إلقاء القبض عليهم وفرض الإقامة الجبرية عليهم وفي حال حصول تجاوز من الإدارة على حقوقهم، فالإدارة مسؤولة عن جبر الأضرار بالتعويض إن هي خالفت القانون.

خامساً: حق الإدارة بفرض الرسوم والضرائب وجبايتها: إن فرض الرسوم والضرائب على المواطنين هو حق من حقوق الإدارة العامة وذلك مقابل تقديم خدمات عامة بمختلف المجالات على أن تفرض الرسوم والضرائب بقانون يصدر عن السلطة التشريعية مجلس الأمة الأردني.

أما فيما يتعلق بجباية الرسوم والضرائب تتم من خلال إصدار نظام (لائحي) لتنفيذ القوانين وذلك بشكل مفصل لقيمة الضرائب والرسوم المقررة لكل حالة أو مادة أو معاملة قد تطلب من المواطنين في شتى مناحي المجالات والمعاملات في الدولة، مع ضرورة أن تلتزم الإدارة بنص القانون والنظام المقرر.

وصدر حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (لا يجوز فرض الضريبة والرسوم إلا بقانون ووفقاً لأحكام الدستور وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (3) لسنة 1995م)[1].

وفي حكم آخر أمام محكمة العدل العليا حول إلغاء ضريبة الاستهلاك على المبيعات وجاء قولها (ألغى قانون الضريبة العامة على المبيعات قانون الضريبة على الاستهلاك الذي كان يخول مدير الجمارك إعطاء رخص بيع المسكرات وأصبح رئيس البلدية هو المختص بموجب قانون رخص المهن بإعطاء الرخص)[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/309) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4256.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/288) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4301.

الفصل الثاني: الضمانات لحماية الحقوق والحريات الخاصة عند إصدار القرارات الإدارية

تقديم:

العدالة في النظام القضائي في الدولة تتطلب توفير جميع الضمانات الدستورية والقانونية لحماية الحقوق والحريات للأفراد والجهات الخاصة من تعسف وتجاوز السلطات الإدارية، وجبر الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية.

هناك ضمانات أخرى جوهرية تتطلبها مراحل إعداد وتحضير وإصدار القرارات الإدارية، بالإضافة إلى الضمانات المتعلقة بتأديب ومحاسبة الموظفين العموميين والمخالفين للقانون.

نناقش هذا الفصل: الضمانات لحماية الحقوق والحريات الخاصة عند إصدار القرارات الإدارية من خلال المباحث:

المبحث الأول: الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لحماية الحقوق والحريات.

المبحث الثاني: الضمانات الأخرى التي توفر الحماية للحقوق والحريات في مراحل إعداد وإصدار القرارات الإدارية.

المبحث الأول: الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لحماية الحقوق والحريات

تقديم:

تقوم السلطة الإدارية عند التفكير بإصدار القرار الإداري انطلاقاً من الامتيازات التي منحت لها من الدستور والقانون، والأخذ بجميع الضمانات التي أقرتها تلك القوانين بالاعتبار بشكل مسبق لأن الهدف من هذه الضمانات هو حماية الحقوق والحريات التي أقرها الدستور من أي تجاوز عليها.

والامتيازات التي أعطيت للإدارة تعطيها المرونة وحرية التقدير والتصرف وتحديد القرار المناسب والملائم للموضوع، هذا وعرفت عملية إعطاء الحرية للإدارة في الإقدام على العمل أو الامتناع عنه بالسلطة الاستنسابية[1]، ويمكن وصفها بالتصرف الذي يناسب أو يتناسب مع نية الإدارة أو إرادتها.

الدولة لا تحقق العدالة إلا إذا عملت على توفير الضمانات التي تقرها المبادئ الدستورية وأقرها المشرع بالقواعد القانونية والأنظمة والتي تعتبر هي الضمانات الجوهرية وما يتوفر من أعمال وتصرفات السلطة القضائية وأعمال وتصرفات القضاة الموصوفة بالنزاهة والعدالة.

---

(1) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006م، ص 284.

نناقش هذا المبحث: الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لحماية الحقوق والحريات من خلال المطالب:

المطلب الأول: الضمانات الدستورية لحماية الحقوق.

المطلب الثاني: الضمانات القانونية والقضائية لحماية الحقوق.

المطلب الأول: الضمانات الدستورية لحماية الحقوق

تشكل المبادئ والقواعد الدستورية الأساس القانوني لجميع التشريعات والتصرفات والأعمال القانونية التي تصدر عن جميع السلطات العامة بالدولة، وتعتبر تلك المبادئ هي المرجع والضامن الأول والأخير لحماية جميع الحقوق والحريات المقررة في الدستور النافذ.

عند إصدار أي قانون أو قواعد قانونية فلا بد من الرجوع إلى مواد الدستور التي تعطي تلك الجهات المعنية الحق بإصدار تلك القوانين والأنظمة أو قرارات أو تعليمات تشكل تأثيراً على حقوق وحريات المواطنين.

الضمانات التي أقرها الدستور الأردني في 1952م من خلال النص عليها بهدف حماية الحقوق والحريات العامة في المجتمع نورد منها:

أولاً: ضمان المساواة أمام القانون: وتتضمن المساواة الحصول على الحقوق المقررة من الخدمات والاعتبارات التي تقدمها الدولة في النظام العام والصحة والسكنية بالإضافة إلى الضمانات التي يتحملها المواطن من الأعباء العامة لجميع المواطنين والحق بالوظائف العامة بالدولة.

المساواة أمام القانون للمواطنين فلا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات مهما اختلفت أطيافهم ودياناتهم، وأكد الدستور بالنص على أن تكفل الدولة –جميع الحقوق– وكفالة الطمأنينة والأمان وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن المحاكم مفتوحة للجميع[1].

---

(1) الدستور الأردني 1952م، المواد (101/6).

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على المساواة لتولي الوظائف بالقول (قصد الاشتراك بالسابقة لتولي الوظيفة الدبلوماسية على فئة عمرية محددة هو وزن لمناسبة هذه الفئة للتعيين في هذه الوظيفة وليس فيه إخلال بمبدأ المساواة أو المخالفة للقانون والدستور)[1].

ثانياً: ضمانات صيانة وحماية الحريات العامة من الاعتداء: بحيث شملت الحماية الدستورية الحرية الشخصية للمواطنين وعدم جواز توقيف أو حبس أو اعتقال أو تحديد إقامة أو إبعاد أي مواطن خارج الوطن، ونص على حرمة دخول أماكن السكن وعدم جواز الاستملاك للملك الخاص إلا بقصد المنفعة العامة ومقابل التعويض ومن خلال القانون، هذا ونص على عدم فرض التشغيل الإلزامي إلا وفق القانون وان تحمي الدولة الشعائر الدينية وتكفل حرية الصحافة وحرية الرأي وحرية الاجتماعات[2].

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على حق صاحب المصلحة بالطعن في القرارات الإدارية على أن تستمر هذه المصلحة حتى الفصل في الدعوى وجاء بقولها (لا يكفي في إقامة الدعوى توفير المصلحة للمستدعي وقت رفعها بل يتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل في الدعوى)[3].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (سحب المحافظ قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي يجعل الدعوى بهذا الخصوص منتهية وغير ذات موضوع)[4]، وفي حكم آخر يتعلق بنفس المضمون وبموضوع الإقامة الجبرية والوقاية حيث قالت فيه (اتهام

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/342) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 941.
(2) الدستور الأردني 1952م، المواد (7 إلى 16).
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/569) مجلة نقابة المحامين 2009م، ص 1067.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/333) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204 (مكرر).

المستدعي بجرم التدخل بالاحتيال لا يجعله منتسباً لأي صنف من الأصناف التي يجوز معها وضعه تحت رقابة الشرطة وتحديد إقامته)[1].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا تم التأكيد على عدم فرض الضرائب على المواطنين إلا من خلال نص يقره المشرع وجاء قولها (لا يجوز فرض الضريبة والرسوم إلا بقانون ووفقاً لأحكام الدستور وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (3) لسنة 1995م)[2].

ثالثاً: ضمان الحق بالتظلم الإداري: حيث نص الدستور الأردني 1952م على حق الأردنيين في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة في المجتمع علماً بأن الدستور نص على أن الأمة أو الشعب هو مصدر السلطات من خلال انتخاب مجلس نواب –برلمان– وإن كان هناك مجلس آخر يتم بالتعيين ألا وهو مجلس الأعيان[3]، والمأمول أن يتم انتخابه بدلاً من التعيين.

وأكد قانون محكمة العدل العليا من خلال مواده على أن رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه بالإضافة إلى تأكيد القانون على أن تبدأ مدة الطعن بالقرارات الإدارية بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار[4].

وأكد على الحق بالتظلم الإداري والاعتراض على القرار قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (يحق للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/170) مجلة نقابة المحامين 2005، ص 568.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/309) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4256.

(3) الدستور الأردني 1952م، المواد (17، 24).

(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (12 لسنة 1992م) المواد (11، 12/ب).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/440) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2007م، ص 1766.

وأكد حكم محكمة العدل العليا على وجود بينة تؤكد صحة التظلم بقولها (عدم تقديم المستأنفة بينة أمام مسجل العلامات التجارية تؤيد اعتراضها على تسجيل العلامة المفترض عليها فجعل من قرار مسجل العلامات التجارية برفض طلبها متفق والقانون)[1].

هذا وأقر قانون القضاء الإداري على الاعتراف بالتظلم الأول فقط وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا وجاء فيه (تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول في القرارات التوكيدية لا يبقي باب الطعن مفتوحاً)[2]، أما الأسباب للاعتراض أن تكون مقنعة وواقعية وأكدت محكمة العدل العليا بالقول (مسجل العلامات التجارية مقيد بأسباب الاعتراض الواردة في لائحة الاعتراض)[3].

رابعاً: الضامن بنص الدستور هو التشريعات القانونية: وأكد على ذلك الدستور الأردني 1952م، من خلال النص على إصدار القوانين من قبل مجلس النواب ومجلس الأعيان أي مجلس الأمة، بالإضافة إلى إصدار التشريعات الفرعية من قبل السلطة التنفيذية أي الأنظمة (اللوائح) لتنفيذ وتفسير القوانين بشكل مفصل وتشكل القوانين والأنظمة الضامن الجوهري لحماية الحقوق والحريات للأفراد فمن حيث القوانين نص الدستور على أن (تعرض من رئيس الوزراء كمشروع لكل قانون على مجلس النواب والذي له الحق بقبوله أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع لمجلس الأعيان ولا يصدر كقانون إلا بعد موافقة المجلس عليه وتصديقه من جلالة الملك)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/210) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2010م، ص 97.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/61) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1997م، ص 1393.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/243) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2005م، ص 604.

(1) الدستور الأردني 1952م، م (91).

أما الأنظمة أو اللوائح حيث نص على ذلك الدستور بالقول (لمجلس الوزراء وبموافقة الملك أن يضع أنظمة من اجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم الإدارة العامة ومستودعات الحكومة)(1).

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (نص المادة (1/45) من الدستور الأردني 1953م وهو نص آمر وعندما يسند المشرع لأي جهة أكانت مجلس الوزراء أو غيرها مسؤولية معينة بنص آمر فلا يجوز لها أن تتخلى عنها بل يتوجب عليها أن تمارسها)، وأكد كذلك بنفس الحكم على المبدأ الثاني القائل (مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية الدستورية بإصدار الأنظمة بشكليها التنفيذية والمستقلة وغير مقيد بإقرار مشاريع هذه الأنظمة بالشكل الذي ترد إليه من نقابة الفنانين)(2).

ونص قانون محكمة العدل العليا على (اختصاص المحكمة دون غيرها في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة(3) في الفقرة 6- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، وفي الفقرة 7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

وفي حال صدور أي قانون أو نظام يخالف الدستور والقانون فإن القضاء الإداري كما أسلفنا استقر فيه وفي الفقه على عدم العمل بأحكام هذا القانون أو النظام ومن حق المتضرر الطعن فيه وكما جاء في قرار محكمة العدل العليا بطعن رفع أمامها حيث قالت فيه

---

(1) الدستور الأردني 1952م، م (114).

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (2003/444) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2004م، ص 301.

(3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9).

(تختص محكمة العدل العليا في الطعون المتعلقة بوقف العمل بأحكام أي نظام مخالف للدستور أو القانون ولا تملك إلغاء النظام المخالف للدستور والقانون)[1].

وفي حكم آخر جاء قولها (إن نظام تنظيم المكاتب العاملة في استقدام أو استخدام غير الأردنيين وعمال المنازل لا يخالف الدستور ولا القانون وبالتالي فإن الطلب بوقف العمل به غير مستند لأساس من الواقع والقانون)[2].

خامساً: تحميل الحكومة مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة والمجتمع: ويتمثل ذلك من خلال طرح الثقة بالوزارة بشكل عام أو بأحد الوزراء من قبل البرلمان، بالإضافة إلى النص على محاكمة الوزراء أمام المجلس العالي لمن ينسب إليه أي جريمة وظيفية أو قصور، وأكد الدستور على حق مجلس النواب لاتهام الوزراء واستجوابهم[3]، هذا ونص الدستور على أن (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية)[4].

أعطى الدستور الأردني الحق للسلطة التنفيذية بتنظيم المواضيع العامة في المجتمع من خلال إصدار الأنظمة (اللوائح) وكما ورد التأكيد على ذلك بحكم لمحكمة العدل العليا والذي قالت فيه (أعطت المادة (120) من الدستور الأردني 1952) الحق لمجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتقسيمات الإدارية خاصة..... بهدف تنظيم موضوع عام يمس مصلحة عامة ولا يهدف المساس بمصلحة خاصة)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/447) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 52.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/494) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 602.

(3) الدستور الأردني 1952م، المواد (53، 55، 56).

(4) المرجع السابق، م (45).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 550.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على إصدار السلطة التنفيذية للأنظمة (اللوائح) من خلال حكم آخر جاء قولها فيه (مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية الدستورية بإصدار الأنظمة بشكليها التنفيذية والمستقلة وغير مقيد بإقرار مشاريع هذه الأنظمة بالشكل الذي يرد إليه في نقابة الفنانين)[1].

سادساً: الضمانات التي منحها الدستور لعمل السلطة القضائية: حيث أكد على أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأن تكون المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها وجلساتها علانية، وتمارس حق القضاء على جميع الأشخاص وفي جميع المواضيع بما فيها الدعاوي التي تقام ضد الحكومة ووفق أحكام القانون[2].

وفيما يتعلق باختصاص محكمة العدل العليا وعدم نظرها في جميع الأعمال القضائية حيث قالت بحكمها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرارات الصادرة عن رئيس محكمة الاستئناف في صدور ما استوضح عن الرئيس التنفيذي لأنه من الأعمال القضائية)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا يتعلق بعمل من الأعمال القضائية حيث قالت (يعتبر القرار الصادر عن المدعي العام في دعوى تحقيقية من الأعمال القضائية والذي لا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/444) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 301 (مكرر).

(2) الدستور الأردني 1952م، المواد (97، 101، 102، 103).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/184) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1819.

يخضع للطعن بدعوى الإلغاء)[1]، بالإضافة إلى حكم قالت فيه (لا ينتصب رئيس المجلس القضائي خصماً للطعن في المسابقات القضائية وإنما الخصم هو المجلس القضائي)[2].

هذا وأكد الدستور الأردني بالنص على أن (تمارس المحاكم الخاصة اختصاصاتها في القضاء وفقاً لأحكام القوانين الخاصة، وأن تطبق المحاكم الشرعية في قضائها أحكام الشرع الشريف)[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/495) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1792.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/409) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1753.

(3) الدستور الأردني 1952م، المواد (106، 110).

المطلب الثاني: الضمانات القانونية والقضائية لحماية الحقوق

تقوم السلطة الإدارية بإصدار قراراتها الإدارية انطلاقاً من الامتيازات التي منحها لها القضاء والقانون لتمارس نشاطاتها بحرية ومرونة بعيداً عن القيود ومن خلال سلطتها التقديرية لمعرفة ملائمة قراراتها وتصرفاتها لجميع الظروف والمعطيات والواقع.

الدولة لا تحقق العدالة إلا من خلال إصدار القوانين والأنظمة (اللوائح) والتي تشكل الضمان الحقيقي لجميع الحقوق والحريات في أوساط المجتمع، وبنفس الوقت ضامن للسلطة الإدارية نفسها لتتصرف بمرونة وحرية في إطار الامتيازات الممنوحة لها لتطوير وضبط وتنظيم سير العمل الإداري وتوفير الخدمات للأفراد.

بشكل عام يعتبر النظام القانوني المستقل هو جوهر الضمانات لحماية الحقوق والحريات للأفراد والقادر على توفير مناخ من العدالة في أوساط المجتمع، ويحمي أيضاً جميع التصرفات والأعمال التي تمارسها السلطات الإدارية من خلال الفصل في المنازعات الإدارية وإنصاف الخصوم وإعادة الحقوق لأصحابها مما يشيع جو من الاستقرار والاطمئنان من قبل الجميع على مصالحهم.

تعتبر الضمانة القضائية هي الضمانة النهائية في حال ما يستنفد الفرد أو الموظف باقي الضمانات المختلفة أي هي الملاذ الأخير الذي يلجأ لها وذلك من خلال رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية لإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

وجود النظام القضائي سواء كان نظاماً إدارياً أو عادياً في أي دولة يوفر جملة من الضمانات التي تنتج عن طبيعة كينونة عمل السلطة القضائية وكما يلي:

أولاً: تحقيق العدالة: النظام القضائي وجد منذ بداية الخليقة ليحمي العدالة من خلال الفصل بين الخصوم سواء في مواجهة الأفراد أو في مواجهة السلطات العامة، وأكثر تحديداً السلطة الإدارية واستناداً إلى مبدأ أن السلطات العامة معنية بمراقبة بعضها وفي إطار مبدأ الاستقلال والفصل بين السلطات العامة في الدولة.

إن رقابة السلطة القضائية للسلطة الإدارية ينطلق من خضوع جميع أعمالها وتصرفاتها وقراراتها للرقابة في حال الطعن بها من ذوي الشأن وأصحاب المصالح المتأثرة من تلك الأعمال، وكذلك تراقب السلطة القضائية جميع الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية من خلال تطابق التشريعات مع المبادئ الدستورية وعدم الأخذ بالأعمال التي تصدر عن القوانين المخالفة للدستور والقانون في ظل وجود محكمة دستورية تتحكم بإلغاء القوانين والأنظمة المخالفة للدستور والقانون.

تحقيق العدالة من قبل القضاة من خلال إعطائهم الصلاحيات بشكل مستقل مما يشكل أكبر ضمانة لحماية الحقوق بعيداً عن أي مؤثرات على القضاء، وفي قضاء لمحكمة العدل العليا قالت فيه (سلطة المجلس القضائي في النظر بصلاحية القاضي لولاية القضاء من عدمها سلطة تقديرية تنأى عن الرقابة القضائية طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية)[2].

ثانياً: الضمانات التي توفر استقلال القضاء: هذا وورد نص في قانون استقلال القضاء الأردني بالنص (على أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون)[1]، وهذا تأكيد لما نص عليه الدستور الأردني بإحدى مواده على أن (القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون)[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/92) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 25.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211 (مكرر).

(1) قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م، م (2).
(2) الدستور الأردني 1952م، م (97).

استقلال القضاء يعطي الفرصة للجميع أن يتقدم بالدعوى أمام القضاء وهو لا يخش على حقه من الضياع نتيجة للثقة التي توفرت لدى المواطنين بأن القضايا المطروحة أمام القضاء في أيدي أمينة ونزيهة ومنزهة عن الشبهات.

إن تسيس القضاء يشكل خرقاً للعدالة في المجتمع حيث لا علاقة بين القضاة ورجال السياسة، لأن عمل القضاء قبل أن ينفذ من خلال مبدأ الفصل بين السلطات فإنه ينفذ من خلال تطبيق القانون على الوقائع والحقائق التي تطرح أمامه من أطراف النزاع، لذا فالقضاء بعيداً عن السياسة ومستقلاً في عمله بشكل تام عن المؤثرات السياسية والحزبية أو العقائدية أو الاجتماعية.

من أهم المبادئ التي استقرت في القضاء بشكل عام وفي شخص القاضي هو الحياد المطلق أمام أي نزاع ينظره ووقوفه بشكل مستقل لإحقاق الحق وتوفير العدالة، وأن القانون يراقب تصرفات القضاة من خلال السلطة القضائية الرئاسية، وهذا ما أكده قضاء محكمة العدل العليا بالقول (أعطى قانون استقلال القضاء المجلس القضائي حق الرقابة على الوظيفة القضائية في جميع الظروف والأحوال وبشكل خاص أثناء وجود القضاة تحت التجربة)[1].

تنبع نظرية استقلال القضاء من شخص القاضي في ذاته وفي سلوكه وتصرفاته مع أطراف النزاع أو الخصومة وحق التصرفات الشخصية العادية تؤخذ بالحسبان ومن حيث أسلوبه في الخطاب وردود أفعاله وانفعالاته وقد يصدر بعض القرارات والسلوكيات ذات التأثير النفسي العكسي على أطراف النزاع مما يخلق الرهبة والخوف من المثول أمام القضاء والخشية من تجبر القضاة وتعسفهم في حق طرف من أطراف النزاع وهذا يؤخذ من خلال وجود الأخطاء والمخالفات في النفس البشرية مما يدفع طرفاً ما إلى التراجع عن المطالبة بحقوقه وفقدان العدالة في المجتمع.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/92) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 25.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على مراقبة المجلس القضائي للقضاة وقالت بحكمها (قناعة المجلس القضائي الوجدانية بفقدان القاضي المستدعي وغيره من القضاة صلاحيتهم لتولي وظيفة القضاء ليست وليدة ساعة إصداره وإنما تكون قد تكونت قبل التنسيب وقبل إصدار القرار بحقهم وبالتالي لا يرد ما أورده وكيل المستدعي بضرورة تطبيق المادة (14) من القانون الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)[1].

وقد يكون للسلطة الإدارية وكما هم في الوظائف القيادية العليا تأثير شخصي أو وظيفي بهدف تحقيق مصالحهم أو ذويهم أو الغير في حالات إساءة استعمال السلطة أو التجاوز والتعسف على حقوق المواطنين، والتأثير على عمل القضاة مما يشكل قصوراً في مصداقية عمل القضاة إن وجد استجابة لهم، وهذا يشكل مبدأ يخالف كل المبادئ والأساسيات في عمل القضاة الموصوف بالنزاهة والحياد والعدالة والاستقلال بعيداً عن كل الضغوط والمؤثرات المختلفة.

لا يقبل أي تصرف غير قانوني من قبل القضاة أو رجال القضاء في مختلف وظائفهم وأكد ذلك في حكم محكمة العدل العليا بقولها (يخرج عن اختصاص النائب العام فسخ قرار المدعي العام بتعديل وصف التهمة المسندة للمشتكى عليه ويعتبر ذلك مخالفاً لمقتضيات الوظيفة ويكون توجيه التنبيه له قائماً على سبب يبرره وموافقاً للقانون)[2].

سيكون القاضي عادلاً ومستقلاً في حال عدم نظره في أي قضية له أي علاقة شخصية أو علاقة قرابة أو مصاهرة أو مصالح شخصية مع أي طرف من أطراف النزاع المطروح أمامه كي لا يتهم بالمحاباة لأي طرف، علماً بأن الأعمال القضائية لا يطعن بها أمام القضاة ولا تخضع لرقابة محكمة العدل العليا وأكد ذلك حكمها بالقول (لا تختص

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/264) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 38.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/55) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 955.

محكمة العدل العليا بالنظر في القرارات الصادرة عن رئيس محكمة الاستئناف في صدور ما استوضح عنه الرئيس التنفيذي لأنه من الأعمال القضائية)[1].

احترام القضاة والمحاكم ينعكس على عمل المحاماة وعليهم أن يسلكون تجاه المحكم والقضاة مسلكاً يتفق وكرامة المحاماة وأن يتجنب المحامي كل إجراء أو قول يعرقل سير العدالة وهذا ما جاء بالمادة (1) من تعليمات المحامين الشرعيين لسنة 1987م والتي تنص على وجوب احترام المحامي في معاملته للمحاكم والقضاة وكما يلي: 1-احترام القاضي والمحافظة على هيبته وكرامته ومساندته تجاه كل إساءة أو نقد، 2- أن لا تقدم شكوى أو دعوى ضد القاضي).

ثالثاً: الضمانات التي تقدمها الأحكام القضائية: يتم تثبيت الحقائق الواقعية في المجتمع وإعادة الحقوق إلى أصحابها وتثبيتها لزرع الثقة واحترام القضاء كضامن للحقوق والتيقن من أن الحقوق محروسة من أي اعتداء سواء كان من فرداً عادياً أو سلطة إدارية قد تتجبر وتتجاوز على الحقوق، لذا فصدور الأحكام القضائية بكل مصداقية وعدالة وبشكل رادعاً لكل معتدي.

يجب أن تنفذ أحكام القضاء بعد حيازتها على حجية الأمر المقضى به وصدورها بشكل نهائي أو تنفيذي وهذا ما أكده حكماً لمحكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا تؤكد على اتفاق الأحكام القضائية للقانون بقولها (صدور حكم قطعي على المستدعي من محكمة أمن الدولة بالحبس أو الغرامة

---

(1) قرار محكمة العليا رقم (2006/184) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1819.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/107) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 110.

لارتكابه جنحة تسليم مادة مخدرة للغير، فإن القرار باعتباره معزولاً حكماً من الوظيفة يتفق والقانون)[1].

رابعاً: النظام القضائي يساهم في خلق ثقافة الاستقرار والثبات في التعاملات والمعاملات في المجتمع ويشكل ضامناً للكل ويخلق جو من الواقعية في التعامل نتيجة لدوره الفاعل في الحياد وعدم المحاباة والمجاملة أو الاستجابة إلى أي بواعث شخصية مهما عظمت بالإضافة إلى القوانين السارية عند اتخاذ القرارات.

أكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالاستناد إلى القانون النافذ وعدم الاستناد إلى القوانين الملغية حيث قالت بحكمها (حل قانون التعليم العالي رقم (4) لسنة 2005م محل قانون التعليم العالي المؤقت رقم (41) لسنة 2001م وبالتالي فلا يجوز تأسيس الدعوى على القانون الملغي)[2].

خامساً: توفير هيئات قضائية فاعلة: تعمل على خلق معايير دقيقة وإيجاد سلوكيات منظمة وإجراءات قضائية حازمة لمختلف الأعمال والتصرفات القضائية في مختلف الإدارات القضائية والمحاكم من أعلى مستوى وحتى أدنى الدرجات وذلك للقضاء على جميع أنواع القصور في عمل ومسلكيات القضاة والوصول إلى الاستقلال التام بالتصرف انطلاقاً من القانون والدستور.

إن استقلال الأعمال القضائية يوفر الضمانات التي تبدأ من التحري والتحقق والتحقيق والاستماع للجميع والمداولة وإجراءات المحاكمة العادلة والغير قابلة للطعن أو بعيدة عن الطعن المجدي بها لتوافقها مع القانون.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/238) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 185.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/346) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1905.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على عدم رقابة الأعمال القضائية من قبلها وجاء قولها (يعتبر القرار الصادر عن المدعي العام في دعوى تحقيقية من الأعمال القضائية والذي لا يخضع للطعن بدعوى الإلغاء)[1].

سادساً: الضمانات التي يقدمها القضاء في تطوير وإنشاء القواعد القانونية والإجرائية وإجراء التعديلات المناسبة عليها، وخاصة في النظام القضائي الإداري المتطور مع تطور الحياة وتطور الجريمة والمخالفات بأشكال متعددة في ظل العولمة وثورة الاتصالات والعلوم التكنولوجية حتى لا ينعكس سلباً على حقوق الخصوم بل يشكل ضمانة وحماية لتلك الحقوق.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا ثم التأكيد على الخصومة بقولها (الخصومة من النظام العام يجب أن تبت فيها المحكمة ولو لم يثيرها أحد من الخصوم)[2].

سابعاً: حسن اختيار وتعيين القضاة وخضوعهم إلى شروط محددة يعطي الضمانة والثقة في شخص القاضي والقضاء من قبل أفراد المجتمع خلافاً لأي موظف آخر وأكد ذلك قانون محكمة العدل العليا على الشروط المفترض توفرها فيمن يعين رئيساً لمحكمة العدل العليا أو قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية والتي تم تحديدها بما يلي[1]:

أ. أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين عاماً.

ب. اشغل وظيفة مستشار قانوني في أحد الوزارات أو الدوائر الحكومية أو وظيفة قضائية أو مارس المحاماة لمدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/522) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 744.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/533) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 781.

(1) لا يوجد هامش ؟؟؟؟.

ج. أن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمسة وعشرين عاماً.

د. عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات وعمل بالإضافة إلى ذلك في القضاء والمحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات.

أما الشروط التي جاءت في قانون استقلال القضاء الإداري في من سيعين قاضياً في السلطة القضائية ونص على جملة شروط من أهمها[1] ما يلي:

1. أن يكون أردني الجنسية غير متمتع بحماية أجنبية.
2. متمتعاً بالأهلية المدنية غير محكوم بأي جناية باستثناء الجرائم السياسية.
3. غير محكوم بأي أمر مخل بالشرف.
4. أن يكون محمود السيرة وحسن السلوك ويتمتع بكفاءة وصلاحية عالية.
5. أن يؤدي القسم على أن يحكم بالعدل ويحترم القوانين ويؤدي وظائفه بإخلاص.

وأكد قضاء لمحكمة العدل العليا على عنصر الكفاءة العملية والفهم القانوني للقاضي وجاء قولها (عدم إجابة المجلس القضائي على طلب المستدعي بدخول المسابقة القضائية للمرة الثالثة بعد رسوبه في مسابقتين يعني أن عنصر الكفاءة العلمية وملكة الفهم القانوني غير متوفرة فيه)[1].

وما أكد عليه قانون استقلال القضاء الأردني هو جملة من الأمور التي تعكس كيفية التعامل مع القاضي عندما توجه إليه ارتكاب مخالفة أو خطأ ما وكيفية تعامل المجلس

---

(1) قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة (2001م)، م (15).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/409) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1753.

القضائي معه وهذه تشكل عناصر ضامنة للأفراد بوجود قاضي على درجة عالية من الكفاءة والقدرة والعدالة ونلخص هذه المواضيع بما يلي[1]:

1. عدم جواز عزل القاضي أو الاستغناء عن خدمته أو تنزيل درجته أو نقله لوظيفة غير قضائية إلا بقرار من المجلس القضائي وبإرادة ملكية من الملك، وأكد على محاسبة القضاة حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (لوزير العدل من تلقاء نفسه أو بناء على تنسيب القاضي المسؤول حق تنبيه القضاة كتابة في كل ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم وله أن يحفظ التنبيه في ملفهم السري)[2].

2. لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من المجلس القضائي وفي حالات التلبس.

3. يجوز أن يأمر المجلس القضائي بكف يد القاضي عن مباشرة أعماله الوظيفية أثناء إجراءات التحقيق معه أو محاكمته عن جريمة أو مخالفة أسندت إليه، لأن القاضي يشكل الضمانة المهمة لإعادة الحقوق إلى أصحابها وهو القادر على ردع السلطة الإدارية المتجبرة والتي تتجاوز على الحقوق والحريات العامة للأفراد في المجتمع.

4. تقام الدعوى التأديبية للقاضي من النائب العام وبناء على طلب من رئيس المجلس القضائي أو من المجلس القضائي، هذا وتقرر صلاحية القاضي لتولي الوظيفة القضائية بقرار من المجلس القضائي، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا في حكمها الذي قالت فيه (قناعة المجلس القضائي الوجدانية بفقدان المستدعي

---

(1) قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م، المواد (26، 29، 30، 32).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/55) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1997م، ص 955 (مكرر).

صلاحية تولي وظيفة القضاء ليست وليدة ساعة إصدار القرار وإنما تكونت قبل التنسيب وقبل إصدار القرار[1].

ثامناً: ضمانات حق الرقابة والإشراف على القضاء: يتم الإشراف والرقابة على جميع الإدارات القضائية والمحاكم والقضاة من قبل رئيس المجلس القضائي، والإشراف والرقابة التي يقوم بها رؤوساء المحاكم على القضاة وهذا ما أكده قانون استقلال القضاء الأردني من خلال النص[2] على:

أ. لرئيس المجلس القضائي حق الإشراف الإداري على جميع القضاة وكذلك الحق هذا يعود إلى رئيس كل محكمة على قضاتها.

ب. حق وزير العدل ورئيس النيابة العامة بالإشراف الإداري على جميع أعضاء النيابة العامة، وحق النائب العام على أعضاء النيابة العامة.

ج. حق وزير العدل الإشراف على أداء المحامي العام المدني ومساعديه.

د. لرئيس المجلس القضائي الحق بتنبيه القاضي خطياً لكل ما يقع منه مخالفاً لواجبات وظيفته.

وحق الرقابة والإشراف على القضاة والوظيفة القضائية ففي حكم لمحكمة العدل العليا والذي أقر المبادئ[1] التالية:

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/218) مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2008م، ص 32.

(2) قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001م، المواد (27، 28).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/218) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 25 (مكرر).

* **المبدأ الأول:** أعطى قانون استقلال القضاء للمجلس القضائي الحق بالرقابة على الوظيفة القضائية في جميع الظروف والأحوال وبشكل خاص أثناء وجود القضاة تحت التجربة.

* **المبدأ الثاني:** سلطة المجلس القضائي في النظر بصلاحية القاضي لولاية القضاء من عدمها سلطة تقديرية تنأى عن الرقابة القضائية طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية.

تاسعاً: الضمانة الجوهرية لحماية الحقوق والحريات العامة هي إخضاع جميع القرارات الإدارية للرقابة القضائية بدون أي استثناء وخاصة لقضاء الإلغاء وللقضاء الكامل عند وقوع الأضرار بهدف التعويض لكل من يتضرر من أي قرار أو تصرف إداري.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا قولها (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في القرار الإداري النهائي الذي من شأنه التأثير في مركز المستدعي القانوني...)[1]، وفي حكم آخر جاء قولها (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر...)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/500) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 56.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211 (مكرر).

المبحث الثاني: الضمانات لحماية الحقوق والحريات الخاصة عند إصدار القرارات الإدارية

تتعدد وتتنوع الضمانات الأخرى التي توفر الحماية للحقوق والحريات العامة في المجتمع، ويجب أن تتوفر الضمانات في جميع المراحل التي يمر بها القرار الإداري من لحظة وجوده كفكرة ومروراً بصدوره وتنفيذه وحتى نهايته.

الضمانات التي تتطلبها مرحلة التحضير والإعداد للقرار الإداري والتي تتمثل بما يلي:

1. دراسة الوقائع والظروف المحيطة بالحالة لاختيار القرار الممكن المناسب من بين القرارات الممكن اتخاذها، وهذا يتم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية والجوانب السلبية ووضع الافتراضات المختلفة والحلول لكل افتراض ذو صلة بالموضوع من قبل جميع المعنيين بإعداد وتحضير القرار الإداري وهذا ضمان لعدم مخالفة القانون.

وفي حال عدم الأخذ بهذه الجوانب من قبل الإدارة فإن عيب القرار عند مخالفته للواقع والمنطق والحقائق على الأرض يظهر للعيان مباشرة وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا الذي قالت فيه (تكليف المستدعي (الطاعن) للقيام بمهام وظيفة لم تكن موجودة أصلاً مخالف لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني)[1].

2. الاستعانة بالخبرات ذات الصلة بالموضوع: حيث تغطي الدراسة للجوانب المختلفة سواء كانت فنية أو قانونية أو مالية أو تكنولوجية وذلك لتصويب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/468) مجلة نقابة المحامين 2010م، ص 47.

صياغة وإعداد القرار ولتغطية جميع الجوانب التي قد تعيب القرار والوصول إلى قرار مناسب ويتوافق مع مبدأ المشروعية.

وفي مجال الاستعانة بالخبرات أكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بقولها (إن الخبرة هي التي تحدد مقدار التعويض عن العطل والضرر الذي لحق (بالأرض) نتيجة تطاير الغبار على أرض المدعي)[1]، وفي حكم آخر قالت (تعتبر إجازة مدقق الحسابات ملغاة حكماً إذا لم يمارس المهنة في مكتب محاسبة خلال سنة من نفاذ قانون مهنة تدقيق الحسابات)[2].

وفي قضاء آخر لمحكمة العدل العليا أكدت فيه على ضرورة الاستعانة بأصحاب الخبرة في إعداد وتحضير وصياغة أي قرار إداري وجاء قولها (إن تقدير الخطأ وتقدير التعويض عنه يوجب أن يكون بين الخبراء طبيب مختص في الحالة المعروضة وخبير من غير الأطباء لتقدير التعويض وذلك تحقيقاً للعدالة)[3].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا يدل على مدى مقدرة الخبرة وخليفتها العلمية والفنية في مجال التخصص الذي تكلف بإعطاء الرأي فيه وجاء قولها (تعتبر اللجنة الفنية لبحث الرتبة الأكاديمية التي يحملها المستدعي دون بيان ما إذا كان أعضاء اللجنة يحملون ذات التخصص الذي حصل عليه المستدعي باطلاً)[4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/333هـــ د) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 200.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/469) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 716.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/267 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 359.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/16) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 103.

3. ضمانة الاستعانة بأحد الاستشارات من الجهات المتخصصة وذات العلاقة: وخاصة بالموضوع مدار البحث في القرار المنتظر إصداره لاحقاً هذا والإدارة ليست ملزمة بالأخذ بتلك الاستشارات علماً بأنها ستتحمل مسؤولية عدم الأخذ بتلك الاستشارات عند وقوع الخطأ أو الضرر بمصالح وحقوق الأفراد.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يؤكد على أخذ الاستشارات من المتخصصين جاء قولها (لا ينتصب مجلس إدارة الغذاء الذي أصدر توصية بعدم مطابقة المواد الغذائية المستوردة للمواصفات خصماً للمستدعي وإنما لوزير الصحة المصدر للقرار طبقاً لصلاحياته)[1].

4. ضمانات التنسيب والتصديق أو الموافقة على إصدار القرار الإداري: هذا ويتم التنسيب بإصدار القرار الإداري من الجهة الإدارية الأدنى إلى الجهة الإدارية الأعلى وأما طلب الموافقة أو التصديق على إصدار القرار من الجهة الأعلى أو الرئاسية إلى الجهة الأدنى أو من الموظف الرئيس إلى المرؤوس أو بموافقة المتبوع إلى التابع.

يعتبر التنسيب والتصديق من الضمانات التي تضبط إصدار القرار نتيجة لتدخل أكثر من رجل إدارة وهذا يشكل تضامن في تحمل المسؤولية من قبل رجال الإدارة تجاه الأفراد وعند حدوث خطأ أو عيب في القرار الإداري.

هذا ونص نظام الخدمة المدنية على التنسيب بأحد مواده والذي جاء فيه (تمنح علاوات إضافية بنسب من الراتب الأساسي تحدد بموجبه تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الخدمة المدنية..)[2]، وفي مادة أخرى بنفس النظام نص على التنسيب بالقول (يجوز إعادة الموظف ... إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/101) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4318.
(2) نظام الخدمة المدنية رقم (3) لسنة 2007م، م (26/أ).

أو إقليمية أو مؤسسة رسمية عامة... داخل أو خارج المملكة.. بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام للوزارة)[1].

أما فيما يتعلق بالتصديق أو الموافقة حيث نص الدستور الأردني على (تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك)[2].

أما ما جاء في قضاء محكمة العدل العليا عن مجلس بلدية السلط بناء على تنسيب لجنة تحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب مشوباً بعيب الشكل ومستوجب الإلغاء)[3]، وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا يشير فيه إلى التنسيب حيث جاء قولها (التنسيب لا يعيب القرار الصادر عن المجلس القضائي إلا إذا نص القانون على وجوب التنسيب أو عدم حصوله)[4]، وفي حكم آخر جاء قولها (لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي ضابط من مرتبات الأمن العام على التقاعد بناء على تنسيب وزير الداخلية إن أتم خدمة ستة عشر سنة مقبولة للتقاعد)[5].

أما الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا والمتعلقة بالتصديق والموافقة على القرار الإداري حيث جاء قولها (عدم مصادقة الوزير على قرار المجلس البلدي لترتيب دوائر وأقسام البلدية يجعل من نقل الموظف في البلدية سنداً لذلك القرار مخالفاً

---

(1) المرجع السابق، م (95/أ).

(2) الدستور الأردني 1952م، م (2/45).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/558) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 115.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/262) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص47.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/453) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص60.

للقانون)[1]، وفي حكم آخر جاء قولها فيه (يتوقف نفاذ قرار مجلس التأديب الشرعي بحق المحامي الشرعي على مصادقة قاضي القضاة)[2].

5. المواجهة كضمانة للحقوق: وهذا يعتبر من الضمانات الأساسية وخاصة في الوظيفة العامة، ومواجهة المخالف أو المتهم بالتهمة الموجهة له قبل إصدار القرار أو العقوبة أو الجزاء بحقه سواء من قبل الرئيس الإداري أو من قبل لجنة أو مجلس أو هيئة معنية بذلك.

يجب أن تقوم الهيئة أو اللجنة المعنية بالتحري عن الموضوع والتحقيق فيه بإعداد دراسة وافية لكل الجوانب وجمع الأدلة والبينات ذات العلاقة سواء من خلال الإفادات أو الشهادات أو من خلال الوثائق والسجلات والمستندات وبعد ذلك يواجه بها المتهم أو صاحب العلاقة.

إن مبدأ المواجهة كضمان يعرف بالاصطلاح على أنه: المبدأ المؤدي إلى أن تتم إجراءات الخصومة في مواجهة الخصوم، بحيث لا يجوز اتخاذ إجراءات في غياب الخصم الآخر[3]، أي اتخاذ الإجراءات وجهاً لوجه مع المتهم أو مع الخصوم وأطراف النزاع.

وأشار قضاء محكمة العدل العليا إلى عمل اللجان بالقول (مخالفة قرار اللجنة الطبية للبينات الفنية المبرزة في أوراق الدعوى ولحيثيات القرار المطعون فيه يجعل قرارها مستوجب الإلغاء لمخالفته للقانون)[1]، وفي حكم آخر جاء قولها (لا تصح مخاصمة اللجنة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/479) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص795.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/374) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 524.

(3) د. مجاهد عبد القادر، قواعد المواجهة بين الخصوم، مطبعة جي تاون، الخرطوم، 2008م، ص 13.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/253) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4408.

الطبية التي يقتصر دورها على تدقيق الوثائق، ثم رفع توصياتها إلى المجلس الطبي صاحب الصلاحية في إصدار القرار)[1].

مواجهة الفرد بما يسند إليه من مخالفة للنظام والقانون تعتبر من الضمانات الجوهرية لحماية حقوقه وصيانتها لمعظم القرارات الإدارية وخاصة الفردية منها والتي تأثر على المراكز القانونية، علماً بأن مبدأ المواجهة يمنح الفرصة لسماع الفرد للتهمة أو المخالفة المنسوبة إليه وله الحق بالسماع وله الحق أن يسمع منه دفاعاته عن نفسه وإن هذه الحقوق توفر الحماية للحقوق وتشكل الضمانات المطلوبة للمراكز القانونية والمصالح للأفراد.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على الضمانات لتوفير وضمان حق الدفاع والسماع من قبل الأفراد عند مواجهتهم وخاصة أمام المجالس التأديبية حيث قالت (لا تملك محكمة القضاء الإداري التعقيب على البينات التي كون المجلس التأديبي قناعته منها وإنما لها التحقق من مراعاة الضمانات الجوهرية للدفاع وإن النتيجة مستخلصة استخلاصاً شائعاً)[2].

يفترض عند تشكيل لجنة أو مجلس التحقق وإبداء الرأي في موضوع معين يجب ان تشكل بالشكل المقرر بالقانون حتى لا تكن عرضة للطعن بقراراتها لعدم صحة تشكيلها أو انها شكلت بطريقة غير قانونية أو أنها مخالفة للقانون، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا حيث جاء قولها (القرار الصادر عن رئيس مجلس المفوضية في هيئة تنظيم الطيران المدني بإيقاف المستدعي عن الطيران المدني وتعليق العمل برخصته كمدرب يستوجب الإلغاء لصدوره عن جهة غير مختصة لأن صاحب الاختصاص هو مجلس المفوضية وهو صاحب العلاقة بذلك)[1].

---

(1) قرار محكم العدل العليا رقم (96/272) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4419.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95(361) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1011.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/429) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 59.

وفي حكم آخر لها جاء قولها (استقر الفقه والقضاء على أن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية بأنها مقررة لصالح العام ولمصلحة الأفراد على السوء، وإن صدور القرار الطعين عن جهة مشكلة تشكيلاً مخالفاً للقانون مما يجعل القرار الطعين حرياً بالإلغاء)[1].

ضمانات المحاسبة التأديبية للموظف العام:

وجوب توفر ضمانات لحماية حقوق الموظف العام داخل الإدارات العامة بالدولة، وذلك لمواجهة سلطات التأديب، وهذه الضمانات تتمثل في تشكيل لجان تحقيق ومجالس التأديب وقرارات المحاسبة المباشرة من المسؤول الإداري المباشر أو الرئيس الإداري الأعلى وذلك انطلاقاً من الاستناد إلى القواعد القانونية والأنظمة.

وأكد نظام الخدمة المدينة الأردني على أن يضمن للموظف حرية الرأي والتعبير، وتوفير الضمانات عند تطبيق الإجراءات العقابية وذلك من خلال النص على أنه: (يجب على الإدارة أن تقوم بـــ: أ-..... ب- أن تضمن للموظف حرية الرأي والتعبير وفقاً لتشريعات النافذة، ج- أن تكفل له الحق بالتظلم... والتأكد من وجود الضمانات للموظف عند تطبيق الإجراءات والعقوبات التأديبية...)[2].

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا على (أن مناط مشروعية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب المقترف وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك هو ألا يشوب استعمالها غلو في العقوبة)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/112) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1420.

(2) نظام الخدمة المدينة رقم (30) لسنة 2007م، م (69/ب).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/448) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 600.

وأكد نظام الخدمة المدنية الأردني على الضمانات التي يجب مراعاتها عند اتخاذ أي إجراءات أو عقوبات تأديبية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل الإداري في الإدارة وضمان التزام الموظف بقواعد السلوك الوظيفي وردع الموظف لعدم ارتكاب المخالفات مستقبلاً وجاء النص [1] على توفير الضمانات للموظف قبل إيقاع العقوبة عليه لتشمل ما يلي:

أ. إعلام الموظف بما هو منسوب إليه خطياً ليتضمن التهمة والمخالفة.

ب. تجرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجالس التأديبية من اعتبارات شخصية أو صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبات، مع عدم جواز اشتراك أي شخص بإيقاع العقوبة إذا اشترك بالتحقيق أو الاتهام أو الشهادة بنفس الموضوع المطلوب الحكم به.

ج. عدم إيقاع أكثر من عقوبة... على المخالف أو الذنب الواحد.

د. ضرورة التناسب بين العقوبة والمخالفة وعدم المغالاة أو التساهل بحق الموظف.

هـ. تنسيب القرارات التأديبية المتخذة من المرجع المختص.

يمكن أن تبرز هذه الضمانات التأديبية للموظف العام بشيء من التفصيل على النحو التالي:

1. أن تقوم الإدارة بإجراء التحقق والتأكد من ارتكاب الخطأ أو المخالفة من الموظف العام وأن تعمل على تحديد التهمة أو الذنب بشكل مبدئي حتى يتم التحقيق في صحة التهمة من لجنة أو هيئة تحقيق، ومدى مخالفة الذنب أو الخطأ للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها في نظام الخدمة المدنية، بالإضافة إلى

---

(1) نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م، م (140).

ما يقوم به الموظف من إخلال بالمسؤوليات والصلاحيات الوظيفية وواجباته كموظف وسلوكياته، بهذه الضمانة تتمثل في تشخيص الخطأ ومن ارتكبه.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرارات المتعلقة بتكليف الموظف للقيام بعمل موظف شغرت وظيفته)[1].

2. ضمانة تشكيل هيئة تحقيق أو مجلس محاسبة: وهذه الضمانة للتأكد من صحة توجيه الاتهام للمتهم وتحري الصحة والمصداقية بذلك على أن تعرض التهمة في مواجهة الموظف بشكل واضح وصريح، وحقه بسماع التهمة وحقه بالاستماع إليه وسماع أقواله ودفاعه عن نفسه وتدوين ذلك في محضر ويوقع عليه خطياً أمام هيئة التحقيق، وهذا التصرف يعطي الفرصة للموظف للسماع والدفاع وسماع أقوال الشهود مع الحق بالاستعانة بمحامي للدفاع عنه مع عدم جواز تحليف المتهم.

يفترض أن تشكل هيئة التحقيق بالشكل الصحيح ووفقاً للإجراءات القانونية وأن يحدد مهمتها والوقت المقرر لعملها ومتى ترفع توصيتها أو قرارها وأكد على ذلك حكم محكمة العدل العليا بقولها (إذا لم يرد في البينات ما يفيد تجديد ولاية المجلس التأديبي بجامعة مؤتة فيكون القرار الصادر عنه قد صدر عن جهة غير مختصة)[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/353) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1805.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/448) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 600 (مكرر).

وأكدت في حكماً آخر على صحة أو عدم صحة إجراءات لجنة التحقيق المشكلة في جامعة مؤتة في الأردن جامعة حكومية– بقولها (تعتبر إجراءات لجنة التحقيق في جامعة مؤتة باطلة لاستماعها للشهود دون حلفهم القسم القانوني)[1].

إن عملية التحقيق تتضمن إعداد ملف للتحقيق يشتمل على أقوال المتهم وجميع البينات والمستندات ذات العلاقة بالتحقيق، ومن حق المتهم الاطلاع على ما تم تدوينه بالملف من أقوال لأن ذلك من الضمانات الأساسية للمتهم لإحاطته علماً بما تم تدوينه وهذا الحق يمثل الحق بالدفاع عن النفس وحق السماع وهذه الحقوق تشكل الضمان للحفاظ على حق الموظف.

يجب أن تتمتع لجنة التحقيق أو المجلس التأديبي بالحياد التام، علماً بأن مظاهر الحياد أن يكون المحقق صالح لمباشرة لتحقيق والقدرة على التصرف بروح موضوعية ومحايدة، هذا ولمبدأ الحياد في التحقيق جانب موضوعي يتعلق بسلوك المحقق مع التهم أثناء التحقيق على أن يتجاوز المحاذير، أما الجانب الآخر هو الجانب الشكلي أن يكون المحقق مستقلاً وغير تابع للرؤوساء حسب رغباتهم، وبعيداً عن الهوى والنزاعات الشخصية وهمه تحري وجه العدالة[2].

من الضمانات في التحقيق أن لا يمارس المحقق سلطاته بناء على معلوماته الشخصية أو يبدي رأيه مسبقاً في المخالفة مما يزعزع الثقة به وغير متحامل أو يتعاطف مع المتهم ولتوفير الضمانة بهذه الحالة كفالة للحياد على المحقق التنحي في الحالات منها:

أ. إذا ثبت له صلاة قرابة لأحد الخصوم.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/411) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 630.

(2) مجدي مدحت إبراهيم، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 113.

ب. إذا كان لأحد أبناءه أو زوجته خصومة أو علاقة مع أحد الأطراف.

ج. إذا المحقق كان وكيلاً للخصم في أعماله الخاصة أو وصياً عليه.

د. إذا ترافع أحد الخصوم بالدعوى أو كتب عنها أو نظرها قضائياً أو كان خبيراً أو محكماً أو أدى شهادة في موضوع الدعوى ذاته.

هذا وكتابة التحقيق تعطي الفرصة للكافة وضمان للرجوع إلى الوقائع وملابسات التحقيق في أي وقت مما يجعل التحقيق حجة عليهم وأساساً صالحاً لضمان حماية حقوق المخالفين والمتهمين عند إيقاع العقوبة أو الجزاء.

التحقيق هو الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المسندة إليه[1]، وبالتحقيق يتم إظهار الأسباب الدالة على الإدانة بالإضافة إلى سلامة العدالة وحماية الصالح العام وبهذا فالتحقيق هو الإجراء الأولي مع المخالف أو المتهم.

إن جميع القواعد والمبادئ القانونية والشرعية تكفل للشخص الحق بالدفاع عن نفسه وعن حقوقه وماله وسماع أقواله من لجان التحقيق ومناقشة الشهود مهما كان الفرد مواطناً عادياً أو موظفاً عاماً.

لإظهار الحق والحقيقة على المتهم تقديم كل وسائل الإثبات في دفاعه ونفي التهمة الموجهة ضده سواء بالمستندات أو البينات أو الشهود دون أي شكل من أشكال الإعاقة له بالرغم من وجود حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (لا يوجد نص يلزم المجلس التأديبي لنقابة الأطباء بسماع شهادة المشتكي)[2].

أكد حكم لمحكمة العدل العليا على ضمانة حق الدفاع بالقول (إن سماع أقوال الشهود أمام المجلس التأديبي كسماعهم أمام المحكمة ويجب أن يكون تحت تأثير القسم

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 524.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/21) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4425.

القانوني وذلك ضمانة لحق الدفاع وتأمين العدالة ويحال الشاهد إلى النيابة عند امتناعه عن أداء الشهادة أو شهد كاذباً، وحيث لم يؤد الشهود القسم أمام المجلس الأمر الذي يشكل بطلاناً لإجراءات المجالس ومخالف للقانون)[1].

3. تسبيب توصية أو قرار هيئة التحقيق أو مجلس المحاسبة: وهذا ضمانة لحماية الحقوق وأسوة لما ينطبق على جميع القرارات الصادرة عن المحاكم والتي تصدر قراراتها مسببة وموقعة من القاضي وتحمل رقم وتاريخ، وفي حكم لمحكمة الموضوع قالت فيه (لا تقبل الطعن بالتوصية الصادرة عن لجنة التوفيق لأوضاع الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس)[2]، وفي حكم آخر قالت فيه (عدم أخذ اللجنة الطبية العليا بتقارير أطباء الاختصاص في مستشفى البشير والجامعة الأردنية والمدينة الطبية دون أن تعلل سبب مخالفتها لتلك التقارير مخالف للقانون)[3].

استقر القضاء الإداري على وجوب تسبيب القرارات التأديبية، فالعقوبة أو الجزاء يجب توضيح أسبابها لأنها تشكل خطورة على حقوق الأفراد، وإن اعتبر التسبيب للقرارات التأديبية استثناء على القاعدة الأصلية بعدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا تأكيد على ما جاء بالفقرة السابقة حيث قالت (الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إذا لم يلزمها القانون بذلك)[1]، وفي حكم آخر جاء قولها (محكمة العدل العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها السلطة التأديبية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/128) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1307.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/524) مجلة نقابة المحامين 2005م، ص 787.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/526)، مجلة نقابة المحامين 2005م، ص 740.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/453) مجلة نقابة المحامين 2004م، ص 600 (مكرر).

عقيدتها طالما أن الأدلة مقبولة وسائغة ولها أصول ثابتة في أوراق الدعوى تثبت قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء)[1].

التسبيب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرز القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار[2].

4. ضمانات تقرير الأداء للموظف في الخدمة المدنية: تقرير الأداء السنوي الصادر عن الإدارة والذي يهدف إلى الحصول على مستوى الأداء الوظيفي والمسلكي الأفضل عن الموظف مع الأخذ بالاعتبار جميع العقوبات التي تم إيقاعها بحق الموظف وهذا ما أكد عليه نظام الخدمة المدنية الأردني[3].

وجاء في حكم محكمة العدل العليا تأكيد على أن تقييم الأداء الوظيفي يتم بناء على السلطة التقديرية للإدارة وقالت في حكمها (سلطة الإدارة في تقييم أداء الموظفين سلطة تقديرية حسب نظام الخدمة المدنية)[4].

لتقرير الأداء الوظيفي تأثير مباشر على خدمة الموظف وعلى قيامه بتنفيذ واجباته الوظيفية، وعلاقته بوحدته الإدارية لذلك لا بد من وضع قواعد وأسس تشكل الضمانات التي تحكم تلك العلاقة التنظيمية بين الموظف وإدارته[1]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/519) مجلة نقابة المحامين 2004م، ص 65.

(2) د. محمد ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء**، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م، ص 153.

(3) نظام الخدمة المدنية رقم (3) لسنة 2007م، المواد (من 70 إلى 76).

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/61) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 594.

(1) د. محمد ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء**، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م، ص 153.

جاء قولها (التقارير السنوية المتعلقة بالموظفين هي قرارات إدارية قابلة للطعن) [1]، وفي حكم آخر قالت فيه (الكفاءة لا تمنع من إحالة الضابط على التقاعد)[2].

الضمانات خلال مرحلة إصدار القرار بعد استكمال التحضيرات المطلوبة لإصداره وتشمل:

1. من الضمانات لإصدار القرارات أن يراعي الوقت: حيث يشمل الوقت المناسب لإصدار القرار هو متى يجب أن يصدر القرار؟ ومتى يبدأ التنفيذ؟ ومتى ينتهي التنفيذ؟ وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إذا لم يقدم المستدعي أية بينة على أن القرار المشكو منه المتضمن منعه من مزاولة المحاماة لمدة ثلاثة أشهر مشوب بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه في استدعاء الدعوى فيكون القرار مخالفاً للقانون)[3].

من ضمانات مراعاة الوقت ليشمل الوقت المناسب لإصدار القرار حيث لا يجوز أن يصدر القرار في لحظة وقوع الخطأ أو المخالفة، وهذا ما يعرف أو يمكن تسميتها بالقرارات الميدانية المباشرة أو في نفس اليوم بل يعطي وقت كافي بعد وقوع الخطأ وأن لا يتم التسرع وخاصة في قرارات المحاسبة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا بإحدى السوابق القضائية يتعلق بالضمانة المتعلقة بالوقت حيث قالت في حكمها (أوجب نظام الخدمة المدنية تبليغ الموظف قرار نقله أو انتدابه أو إعارته قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمدة مناسبة ولا تعتبر المدة المناسبة إذا اعتبر القرار نافذاً خلال أربعة وعشرون ساعة من صدوره)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/61) مجلة نقابة المحامين 2007م، ص 594.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/453) مجلة نقابة المحامين 2004م، ص 60.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/574) مجلة نقابة المحامين 2004م، ص 97 (مكرر).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/54) مجلة نقابة المحامين 1997م، ص 1078.

بالإضافة إلى ذلك هنالك توقيتات يجب مراعاتها ومنها الوقت المناسب لبدأ التنفيذ والوقت المناسب لإنهاء التنفيذ للقرار وكذلك الوقت لزوال تأثير أو مفعول القرار الإداري، وفي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بإنهاء المستدعي التلميذ العسكري في جامعة مؤتة علامات السلوك المقررة له في السنة الثالثة حيث جاء قولها (يفصل التلميذ العسكري في جامعة مؤتة إذا بلغ ما فقده من علامات السلوك الحد الأقصى "115" علامة بالسنة الثالثة)[1]، وهذا التحديد للمدة الزمنية أدى إلى إصدار قرار بفصل التلميذ العسكري نتيجة لعدم مراعاته العامل الزمني من خلال تصرفاته وسلوكياته التي عوقب عليها بفقد السلوك خلال تلك المدة والتي كانت مقررة لضمان حماية التلميذ العسكري من الفصل من الخدمة.

من ضمانات الوقت أن يعطي المتهم أو المخالف الوقت الكافي بعد سماع التهمة أو الذنب الموجه له، كي يحضر دفاعاته أو يستطيع توكيل شخصاً أو محامياً للدفاع عنه وكذلك توفر الوقت لتحضير المستندات أو المبررات لإثبات دفاعه.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (إن استئناف القرارات التأديبية لدى مجلس العمداء الواردة في المادة (16) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية جاءت على سبيل التخيير لذا فصاحب المصلحة الحق باستئنافها أو اللجوء إلى محكمة العدل العليا)[1].

من ضمانات الوقت المفترض أن يعطى المخالف الفرصة الزمنية كي يرتدع ويتجنب ارتكاب المخالفات والتجاوزات على القانون والنظام سواء المواطن العادي صاحب المصلحة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/285) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 171.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/277) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 167.

داخل المجتمع أو كان موظف عام مخالفاً لنظام وتعليمات الوظيفة أو ارتكب مخالفة سلوكية.

2. الضمانات الإجرائية والقانونية لإصدار القرار: تتمثل في أن يصدر القرار بحسب القاعدة الأصلية قراراً مشروعاً ومستنداً للقانون النافذ والأنظمة والتعليمات وطبقاً للاختصاص، علماً بأن جميع القوانين تمثل المشروعية بحد ذاتها وتستند إلى المبادئ الدستورية.

عند إصدار القرار يجب على الإدارة أن تلتزم بنصوص قانونية واضحة وصريحة ويصدر بناء على اختصاصات الإدارة المقررة بالنظام والدستور، وخاصة عند إصدار القرارات التأديبية والعقوبات [1].

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يؤكد على الالتزام بالقواعد القانونية والأنظمة حيث جاء قولها (لا تعتبر المدة التي كان فيها مجلس النواب منحلاً مدة خدمة مقبولة للتقاعد عملاً بالقانون المعدل لقانون التقاعد)[2].

3. ضمانات المبادئ القانونية: عدم الإخلال بهذه المبادئ يشكل توازن دقيق بين التصرفات المشروعة وغير المشروعة ويدفع بالابتعاد عن فرض الجزاءات والعقوبات الكيدية وعدم المغالاة والتساهل بشكل يخالف وجه العدالة ومن هذه المبادئ عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إيقاع أكثر من عقوبة على المخالفة الواحدة، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته وغيرها.

وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بالقول (تطبق تعليمات الإعالة سنداً لقانون الضمان الاجتماعي بأثر مباشر ولا تطبق بأثر رجعي)[1].

---

(1) عبد القادر الشيخلي، **النظام القانوني للتأديب**، دار الفكر للنشر، عمان، 1983م، ص 25.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/59) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 545.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/44) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 831.

4. إبلاغ أو إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري من الضمانات الجوهرية كحماية حقوق الأفراد وبموجب هذه الضمانة يعلم ويلم صاحب الشأن بمضمون القرار الصادر بشأنه وما هو المطلوب منه، وأكد ذلك حكم محكمة العدل العليا بالقول (عدم تبليغ المستدعي أو علمه اليقيني بالقرار المشكو منه لا يوجب رد دعواه شكلاً لعدم تقديمها ضمن المدة القانونية كونها مقدمة على العلم)[1].

5. من الضمانات الأساسية إعادة النظر في القرار الإداري سواء من قبل الجهة الإدارية أو بناء على توجيه من السلطة الرئاسية أو قد يرفع طلب لإعادة النظر من خلال تظلم إداري، وقد يكون هذا التظلم شرطاً وجوبياً يرفع من قبل صاحب الشأن لتعديل أو لسحب أو إلغاء القرار الذي سيلحق ضرراً بالمصالح.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا يؤكد على سحب الإدارة للقرار جاء قولها (للإدارة أن تسحب القرار الإداري المخالف للقانون دون التقيد بميعاد)[1]، وفي حكم آخر قالت فيه (سحب إذن الأشغال من قبل اللجنة المحلية مخالفة للقانون طالما لم ينشأ ظرف يبرر للجنة سحب القرار)[2].

قد يرفع التظلم إلى لجنة إدارية متخصصة يتم إنشائها من قبل الإدارة وتشكل من عدد من الموظفين الإداريين للنظر في التظلمات الإدارية لتحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا توفرها التظلمات الرئاسية أو الولائية[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/176) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4378.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/98) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 506.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/333) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4327.

(3) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري- قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 23.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا يؤكد على التظلم أو الاعتراض على القرارات الإدارية فجاء قولها (مسجل العلامات التجارية مقيد بأسباب الاعتراض الواردة في لائحة الاعتراض)[1]، وفي حكم آخر قالت فيه (للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ويقدم الاعتراض إلى المرجع الذي أصدر ذلك القرار)[2].

6. من الضمانات الطعن أمام ديوان المظالم العامة لكثير من الأمور التي لم تعرض أو يرفع بها دعوى أمام القضاء، حيث تنظر من قبل الديوان ويصدر بها قرارات لاحقة وهذا يشكل ضمان للحماية للحقوق والحريات في المجتمع.

7. الضمانة الأخيرة والأساسية لكل فرد أو موظف أو جهة ما في المجتمع هو اللجوء إلى القضاء الإداري –محكمة العدل العليا– للحصول على قرار من المحكمة يلغي القرار غير المشروع بالإضافة إلى إمكانية الحصول على التعويض عن الأضرار من قبل نفس المحكمة لكل ذي مصلحة.

وجاء قضاء محكمة العدل العليا ليؤكد على هذه الضمانة الجوهرية بالقول (تقام دعوى الإلغاء على مصدر القرار الإداري)[1]، وفي حكم آخر قالت فيه (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها وفي حال وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال السلطة)[2]، و(الانحراف بالسلطة) وهذه في مجملها ضمانات تحمي حقوق الأفراد في المجتمع.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/343) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005، ص 604.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/549) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 1218.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/65) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 605.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

الفصل الثالث: الأخطاء والأضرار الناجمة عن نشاطات السلطات العامة في الدولة

تقديم:

الأضرار هي كل ما يحدث أثراً سلبياً في حقوق وحريات الأفراد أو الجهات الأخرى المحمية بالدستور والقوانين والتي تحصل في معظمها نتيجة الخطأ في لتصرفات أو النشاطات أو القرارات الصادرة عن السلطات العامة.

تتعدد وتتنوع الأخطاء وحجم طبيعة الأضرار الناجمة عنها والمفترض أن يتم إثبات السبب والمسبب للخطأ والضرر وبيان طبيعة العلاقة أو الرابطة السببية بين الخطأ والضرر.

نناقش في هذا الفصل: الأخطاء والأضرار الناجمة عن نشاطات السلطة العامة في الدولة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: الأخطاء في نشاطات السلطات العامة في الدولة.

المبحث الثاني: الأضرار الناجمة عن نشاطات السلطة الإدارية العامة.

المبحث الأول: الأخطاء في نشاطات السلطات العامة في الدولة

تقديم:

الخطأ قد يحدث نتيجة لقرار أو نشاط معين صادر من موظف أو جهة إدارية معينة من خلال تقديم خدمة عامة في المجتمع، وقد يكون الخطأ متعمد أو غير متعمد أو يحدث نتيجة الإهمال أو لعدم الإدراك.

تتنوع الأخطاء من حيث البساطة والجسامة فمنها الأخطاء العادية البسيطة والأخطاء الجسيمة وما يترتب عليها من آثار ضارة سواء كانت مادية أو معنوية وعلى ذوي الشأن والمحكمة التي تنظرها أن تقدر حجم الضرر وتقدير التعويض.

يناقش هذا الفصل: أنواع الأخطاء في نشاطات السلطات العامة في الدولة من خلال مطلبين:

المطلب الأول: أنواع الأخطاء في نشاطات السلطات العامة في الدولة.

المطلب الثاني: آثار الأخطاء الناجمة عن أعمال السلطات العامة.

المطلب الأول: أنواع الأخطاء في نشاطات السلطات العامة في الدولة

تتعدد وتتنوع الأخطاء في الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العامة في الدولة تبعاً للأهداف والغايات التي يسعى الموظف العام إلى تحقيقها من تلك الأعمال سواء كانت الأخطاء مقصودة أم غير مقصودة.

يضع المشرع القوانين وتوضع الأنظمة (اللوائح) التي تفصل تلك القوانين وتبين وتحدد الأنظمة كيفية تنفيذ المهام والإجراءات التي ستقوم بها جميع إدارات الدولة بشكل مسبق بهدف إنجاز الواجبات بالشكل الصحيح لتحقيق الصالح العام والمصالح الخاصة في المجتمع.

قد تصدر الأخطاء عن السلطات العامة وتحديداً السلطة الإدارية نتيجة لقيامها بأعمالها ونشاطاتها بشكل متسرع أو غير مشروع سواء بمخالفتها للقانون أو نتيجة مباشرة بالانحراف بالسلطة أو بالرفض الصريح بالامتناع أو التأخير أو الإهمال أو لعدم الاكتراث لغياب الرقابة والمحاسبة أو للتفرد بالسلطة.

إن السلطات العامة الثلاثة في الدولة مسؤولة عن توفير متطلبات المجتمع كل منها في إطار المبادئ الدستورية والقواعد القانونية والأنظمة والأوامر التي تم إقرارها من السلطة التشريعية وكل ما يخالف ذلك يعتبر مرتكب للخطأ الذي قد يسبب إضراراً بالغير ويوجب المسؤولية بالتعويض.

إن الخطأ الذي يوجب التعويض يقوم على ركنين، فالركن الأول مادي وهو التعدي أو التجاوز على الحقوق والحريات، أما الركن الثاني هو معنوياً، لذا فالتعدي يعني تعمد الشخص المسبب أن يلحق الضرر بالغير، هذا وقد يحدث الضرر على سبيل التقصير أو

الإهمال وهذا الفعل قد ينتج عن الانحراف بالسلوك أو عدم العناية والتبصر الواجب الأخذ به[1].

الخطأ الذي يسبب الضرر بالغير سواء في بدنه أو ماله أو في عمله أو بأي حق كفله الدستور والقانون مهما كانت الكيفية التي وقع بها الضرر على سبيل الخطأ العمد أو الإهمال أو عدم الاكتراث يوجب التعويض[2].

إن المبدأ القائل كل فعل يسبب ضرر للغير يلزم فاعله بالتعويض وهذا المبدأ يمثل الوضع الطبيعي في المعاملات والتعاملات الإنسانية في مختلف شؤون الحياة اليومية، وأكد على ذلك ما نص عليه القانون المدني الأردني بالقول (كل ضرر بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بضمان الضرر)[3].

مفهوم الخطأ الذي يوقع الضرر بالقانون هو مجاوزة الحد المسموح به أو التقصير عن الحد الواجب الوصول إليه في الفعل أو الامتناع مما يترتب عليه الضرر الموجب للتعويض.

أنواع الأخطاء تتمثل في:

أولاً: الأخطاء من حيث الغاية أو القصد:

1. **الخطأ العمد:** هو الخطأ الذي يصدر عن إرادة واعية وإدراك من جانب مصدر القرار أو صاحب التصرف الإداري سواء كان بمخالفة الدستور أو القانون أو

---

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني**، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2003، ص 641.

(2) د. عبد العزيز اللصاصمة، **المسؤولية المدنية التقصيرية (الفعل الضار)**، مطبعة الأرز، عمان لسنة 2002م، ص 53.

(3) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (256).

النظام أو بتجاوز الحد المسموح به أو نتيجة الانحراف بالسلطة أو التقصير بتنفيذ الواجب المطلوب أو الامتناع والرفض عن تنفيذ العمل أو الإجراء المقرر القيام به.

تنصرف دلالة مجاوزة الحد بالخطأ وذلك بإتيان الفعل الضار بشكل متعمد أو مقصود والمجاوزة تعني التعدي والتعسف بحقوق وحريات الغير وبهذه الحالة استقر الفقه والقضاء الإداري والشرع على أن الخطأ العمد يوجب المسؤولية بالتعويض عن الضرر.

ففي حكم لمحكمة التمييز الأردنية حول التصرف العمد للإضرار بالغير حيث جاء قولها (إن تصرف المالك في ملكه بشكل ضار بالغير يعتبر تعدياً موجباً للضمان)[1]، والضمان هو التعويض.

يرتكز الخطأ العمد على قواعد راسخة في ذهن رجل الإدارة لتحقيق هدف ما كتحقيق مصلحة شخصية أو لأسباب كيدية يمارسها الموظف المعني بتوفير الخدمة المقررة قانوناً للأفراد نتيجة لتصرف غير منضبط أو متهور بسبب نقص الرقابة والمحاسبة والردع الإداري أو القانوني للموظف أو لضعف المسؤول الإداري أو القائد الإداري أو لعدم القدرة على تنظيم سير العمل الإداري أو لضعف في الأوامر والتعليمات.

2. الخطأ غير المقصود: هذه الأخطاء قد تحدث نتيجة الإهمال وعدم الاكتراث ولعدم أخذ الحيطة والحذر أو لعدم بذل العناية الكافية والمطلوبة لإنجاز المهمة، هذه وتتحمل الإدارة المسؤولية تبعاً لجسامة الخطأ والأضرار الناجمة عن ذلك في معظم الحالات والظروف.

قد يحدث الخطأ غير المقصود لعدم القدرة على فهم وتفسير القواعد القانونية المقررة لتنفيذ الخدمة في المجتمع، إما لصعوبة تفسير وفهم النص أو لغموض في صياغته أو في مضمونه أو لقصور في الأنظمة والأوامر والتعليمات أو لضعف أو لعدم خبرة رجل الإدارة أو

____

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2008/2203 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1264.

الموظف المعني وغالباً ما ترتبط المسؤولية التقصيرية في مبدأ حسن النية وفي سلامة وصحة التصرف ففي مثل هكذا حالات قد تعفى الإدارة من المسؤولية بالتعويض.

ثانياً: الأخطاء من حيث المسبب: قد تحدث الأخطاء من قبل موظفي الإدارة بشكل شخصي أو بسبب المرفق الإداري أو تحدث بفعل خارج عن الإرادة وذلك تبعاً للظروف والعوامل المؤدية إلى وقوع الخطأ، لهذا فالخطأ إما أن يكون شخصي أو مرفقي أو مصلحي.

1. **الخطأ الشخصي:** هو عمل مُضر وخاطئ يرتكبه الموظف منفصلاً أو غير منفصل عن المرفق ومنها أخطاء الموظف بحياته الخاصة، وأخطاء الموظف في ممارسة الوظيفة بسوء نية أو خطأ جسيم[1].

الخطأ الشخصي هو العائد لسلوك وتصرف الموظف خارج إطار القانون وهذا لا تُسأل عنه السلطة الإدارية العامة لأن الخطأ ينسب للشخص المسبب ويرتب مسؤوليته الشخصية بالتعويض عند إلحاق الضرر بالغير ومن ماله الخاص.

يحصل الخطأ الشخصي نتيجة الانفعال أو التعصب أو الانحراف بالسلوك أو الانحراف بالسلطة والصلاحيات في تأدية الواجب أو العمل الوظيفي لتحقيق منافع شخصية أو لإلحاق الضرر بالغير، عندها على الموظف تحمل نتائج ذلك السلوك إذا كان الخطأ مشوباً بسوء نية أو بقدر كبير من الجسامة[2].

---

(1) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2006م، ص 235.

(2) د. زهير أحمد قدورة، **الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته**، دار وائل، عمان، 2011م، ص 215.

قد يحدث الخطأ الشخصي من الموظف بحسن نية ولا يقصد منه الموظف الإساءة أو تحقيق مكاسب شخصية عندها لا يسأل إلا إذا ترتب على ذلك الخطأ أضرار جسيمة بالغير ليصل إلى حد الجريمة التي يعاقب مرتكبها بحسب القواعد القانونية.

يسأل الموظف عن الخطأ الشخصي المادي والمعنوي المنفصل عن واجبات وظيفته العمومية في الوحدة الإدارية وأن يكون الهدف أو الغاية من التصرف هو تحقيق غرض لا علاقة له بالوظيفة بل لإشباع رغبة خاصة عندها يعد الخطأ شخصياً.

أكد الفقه على أن الموظف لا يسأل إذا أخطأ بحسن نية وهو يستعمل سلطات وظيفته، ولكنه يسأل حين يستغل سلطات هذه الوظيفة[1]، بسوء نية على سبيل المثال.

قد يرتكب الموظف أخطاء أثناء تأدية الوظيفة كالسب والشتم والضرب للأفراد فإن تلك الأخطاء تعيق وتعرقل العمل لخدمة الأفراد بالإضافة إلى السلوك السيء بحقهم ولهم الحق بطلب التعويض.

من الأخطاء الشخصية للموظف تجاوز المرؤوس أوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين بشكل فاحش مما يهدد الحقوق للغير، ومثال ذلك أن يقبض أحد الموظفين على فرد ما وإيداعه لأحد أقسام الشرطة أو التعدي عليه بلا مبرر أو سنداً قانونياً مستغلاً بذلك سلطات وظيفته، لهذا يجب أن يتحمل المسؤولية عن مثل هذا الخطأ[2].

بحسب ما استقر عليه القضاء الإداري تتحمل السلطة الإدارية أخطاء موظفيها إذا كانت تلك الأخطاء لها علاقة في مهامهم وواجباتهم الوظيفية أو ذات علاقة لها بالواجبات المطلوبة من وحداتهم الإدارية.

الحكمة من التفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي هو لحماية الموظفين العموميين عند ارتكابهم لأخطاء مادية أو لإصدارهم قرارات إدارية غير مشروعة وينتج

---

(1) د. زهير أحمد قدورة، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 214.

(2) د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987م، ص 483.

عنها إضراراً بالغير وخاصة إذا كانت الأخطاء روتينية أو عادية والتي تحدث بحسن نية ودون إهمال أو بسوء نية ففي هذه الحالة تتحمل الإدارة المسؤولية عن الموظف إلا إذا ارتكب الموظف خطأ شخصياً فاحشاً[1].

2. الخطأ المرفقي: هو تصرف يشكل خرقاً لموجبات الإدارة ويحملها مسؤولية الأضرار التي ألحقتها بالغير كي تترتب مسؤولية على الإدارة، ويترتب على الضحية المتضررة إثبات وجود الخطأ المرفقي، وهو خطأ ينتج عن سوء تنظيم المرفق أو سوء إداراته والأضرار عنه تنتج إما لسوء تنظيم المرفق، أو لعدم مشروعية القرار الإداري، أو لتشغيل المرفق بوقت متأخر، أو لعدم انتظام سير العمل الإداري بالمرفق[2].

عرف الخطأ المرفقي بمصطلح الخطأ المصلحي والذي ينشأ نتيجة تصرفات ونشاطات الإدارة العامة في تأدية مهامها وواجباتها لخدمة المجتمع وما ينجم عن ذلك من أضرار بحقوق ومصالح الأفراد.

الخطأ المرفقي على العكس من الخطا الشخصي والذي يعبر عن النزوات الشخصية للموظف الإداري والذي يكشف عن ضعفه أو ميله لأهوائه وعدم تبصره، فالخطأ المرفقي تسأل عنه الإدارة، إذا لم يكن مطبوعاً بالطابع الشخصي[3].

مسؤولية المرفق العام عن الخطأ تفترض توافر ثلاثة شروط أو مبررات وهي:

أ. وقوع الخطأ من الجهة الإدارية سواء لعدم قيامها بواجباتها القانونية أو تأخرها بالتنفيذ أو تنفذ واجباتها بشكل سيء أو تمتنع عن تنفيذ واجباتها.

---

(1) د. محسن خليل + د. سعيد عصفور، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. ت، ص 561.

(2) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006م، ص 235.

(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب، **أصول القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص 219.

ب. حدوث الضرر المؤكد والحقيقي وليس المحتمل أو المفترض وعلى المستدعي إثباته على أن يكون الضرر مباشر نتيجة لفعل أو تصرف من الجهة الإدارية، وأن يكون الضرر يخص مصلحة أو مركز قانوني للمستدعي وليس ضرراً عاماً، لأن تعويض الضرر العام يتطلب تعويض الكافة وهذا غير ممكن.

ج. يجب أن يتوفر علاقة أو رابطة سببية بين الضرر والخطأ، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية)[1]، من الأمثلة على الأخطاء المرفقية هو ما قامت به الحكومة الأردنية حول ما جاء باتفاقية كازينو البحر الميت- حيث تعهدت الحكومة الأردنية بالمادة (22) من الاتفاقية وكشرط جزائي على الحكومة بالتعويض على شركة الكازينو عن كافة النفقات والمصاريف التي أنفقتها الشركة ولمدة (50) خمسين عام أي طيلة مدة الاتفاقية وذلك خلافاً لنصوص الدستور الأردني وذلك في حال رفع دعوى ضد الشركة من قبل أي طرف وهذا الشرط أثر على موازنة الأردن لاحقاً.

الجهات الإدارية هي المسؤولة عن الأخطاء المرفقية بشكل عام إن هي لم تلتزم بالأنظمة والقوانين النافذة، علماً بأن الإدارة منحت الامتيازات والسلطات التي تعطيها المرونة في إنجاز واجباتها وإجراء التصرف الملائم وذلك استناداً إلى سلطتها التقديرية ولم تقيد إلا في جوانب محددة من خلال نصوص قانونية.

على الجهة الإدارية تقدير مدى قراراتها وتصرفاتها للمنطق والواقع والظروف المحيطة مع ضرورة الالتزام من جانب الإدارة بالوقت المحدد أي الظرف الزماني لإنجاز

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

العمل والظرف المكاني وفي حال حدوث ضرر أو تقصير من طرف الإدارة يسبب الضرر للغير فهي مسؤولة عن التعويض لجبر الأضرار التي تلحق بالغير.

تحصل الأخطاء المرفقية أحياناً نتيجة لحجم الأعباء العامة الملقاة على عاتق الإدارة والتي تفوق قدرتها ومواردها المادية الخاصة وغير الكافية لتغطية نفقات بعض النشاطات بالإضافة إلى عجز الموازنة العامة بالدولة لتوفير الدعم الكافي لتلك الإدارة أحياناً، بحيث تساهم كل هذه الجوانب بحدوث الأخطاء، لذا يجب أن تؤخذ هذه الاعتبارات بعدم تحميل الإدارة المسؤولية بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه العوامل.

قد ترتكب الأخطاء المرفقية نتيجة للظروف المتعلقة بالحدث وبالمكان، من حيث طبيعته الجغرافية والفنية وبعد المسافة والتنظيم الإداري وارتباطه بالمكان وكذلك حجم المعدات ذات العلاقة وبعد وقرب المكان من المصادر الرئيسية والأساسية لانجاز العمل بالإضافة إلى طبيعة العمل وهذه جميعاً يجب أخذها بالاعتبار عند حدوث أي أضرار بالغير والمسؤولية بالتعويض نتيجة التقصير أو عدم التقصير من جانب الإدارة.

من الأخطاء المرفقية ما يحدث نتيجة الأعمال الميدانية والأشغال التي تنفذها الإدارة كالأعمال التي تقوم بها المجالس البلدية وأمانة عمان الكبرى ووزارة الأشغال العامة وما يلحق بالحقوق والممتلكات الخاصة للأفراد فالإدارة ملزمة بالتعويض عن ذلك.

تتحمل الإدارة المسؤولية عن الأخطاء التي تسبب الأضرار لموظفيها عند تنفيذهم أو تأدية أعمالهم الوظيفية بالإضافة إلى الجهات الأخرى التي تساعد الإدارة في تنفيذ مهامها وتعاونها انطلاقاً من المبدأ الذي يحكم بالتعويض عن الأضرار على أساس المخاطر وعلى أساس أن تتحمل السلطة الإدارية مسؤولية الأنشطة العامة بالدولة.

مسؤولية تحديد الخطأ المرفقي من قبل ذوي الشأن ومن قبل ذوي الخبرة ومن لديه المقدرة والكفاءة الفنية كالأخطاء التي تحصل في المرافق العلمية والبحثية والمراكز الصحية والمستشفيات وما تقوم به إدارات الشرطة وإدارات السجون وإدارة الجمارك وغيرها من

إدارات الدولة المختلفة، بالإضافة إلى تحديد مقدار قيمة الأضرار وحجم المسؤولية ومقدار التعويض لجبر الأضرار.

علماً بأن نظرية مبدأ مسؤولية الدولة على أساس الخطأ قد انتهت منذ أمد طويل لضعف أساسها وذلك لأن ما تتمتع به الدولة من سيادة ليست مطلقة، إلا لما خضعت الدولة وسلطاتها الإدارية للقوانين والقواعد الشرعية لذا يجب ألا تتنافى سيادة الدولة مع خضوعها للقانون وإلزامها بالتعويض عن أعمالها التي تسبب الضرر للأفراد(1).

بجانب مسؤولية الإدارة عن الخطأ أو وجود عمل إداري خاطئ وهو الأساس الأصيل، لذلك يوجد أساس آخر تكميلي لمسؤولية الإدارة ولا يؤسس على فكرة الخطأ بل يبنى على فكرة العدالة بدون وقوع الخطأ، فالاتجاه الحديث في القضاء الإداري على أن المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة بالتعويض من الممكن تحقيقها دون أن ينطوي العمل الإداري على الخطأ، ففي بعض الحالات وضمن شروط محددة وفكرة العدالة هذه تؤدي إلى تعويض الأفراد عن الأضرار والاستثنائية الجسيمة التي تنتج عن نشاط إداري مشروع وهذا يستوجب التعويض من الإدارة(2).

3. **الخطأ الناتج عن القوة القاهرة:** تتحمل السلطة الإدارية المسؤولية التقصيرية عندما يحصل خطأ ناتج عن تصرفاتها أو نشاطاتها ويسبب الضرر في الظروف العادية وفي الوقت والمكان المناسب لممارسة أعمالها بحرية دون إعاقة من أي سبب أجنبي أي في حالة ظروف القوة القاهرة التي تعيق من قدرة الإدارة على التنفيذ ففي مثل تلك الظروف الطارئة قد تنجو الإدارة من المسؤولية بالتعويض عن بعض الأخطاء التي تسبب الأضرار للأفراد بالمحصلة تنتفي المسؤولية عن التعويض للأضرار من جانب الإدارة في حال القوة القاهرة لعدم وجود رابطة

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 13.

(2) د. رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص 222.

سببية بين الفعل الخطأ ووقوع الضرر الذي حصل ولا يد ولا قدرة للإدارة لتلافيه أو إنجازه إذا كان مطلوب منها تنفيذه وفي مثل هذه الحالة قد ينشأ الضرر بفعل القوة القاهرة أو بفعل الغير أو بفعل المضرور وهذا ما جاء بالقانون المدني الأردني والذي نص على انه (إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان (التعويض) ما لم يقضي القانون أو الاتفاق بغير ذلك)[1].

ثالثاً: الخطأ من حيث الجسامة: تتنوع درجة الخطأ من الخطأ العادي البسيط إلى الخطأ الجسيم.

1. **الخطأ العادي:** قد تكون الأخطاء أو بعض منها على درجة من البساطة وقد تكون أخطاء في الإجراءات أو في الشكل بحيث لا تؤثر تأثيراً مباشراً أو تأثيرها جزئي وبسيط في المراكز القانونية للأفراد سواء كان الأثر مادي أو معنوي فهذه قد لا يترتب عليها مسؤولية إدارية بالتعويض لأن مثل هذه الأخطاء والأضرار ليست ذات قيمة يمكن المطالبة بها من ذوي الشأن أو أصحاب المصالح مقارنة مع ما يترتب على ذلك من تكاليف ومشاق أمام القضاء عند رفع الدعاوي للمطالبة بالتعويض ومثل هذه الأخطاء تكون أخطاء بسيطة أو عادية.
2. **الخطأ الجسيم:** هو الخطأ الذي يهدد الحقوق والحريات بشكل واضح على درجة عالية من الجسامة في التأثير على المراكز القانونية للأفراد سواء كانت مادية أو معنوية، وإن الانحراف بالسلطة ينجم عنه أخطاء في الغالب العام لها تأثير كبير في حقوق الأفراد وعلى الإدارة أو مصدر القرار الإداري أن يتحمل مسؤولية جبرها بالتعويض هذا وتتناسب درجة المسؤولية تناسباً طردياً مع درجة جسامة الخطأ وما يتبعه من ضرر بالحقوق والحريات للغير.

---

(1) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (261).

المطلب الثاني: آثار الأخطاء الناجمة عن أعمال السلطات العامة

استقر الفقه والقانون على أن المسؤولية الإدارية التي تتحملها الإدارة نتيجة الأخطاء الإدارية تشكل الأثر المباشر، لذا فالمسؤولية على أساس الخطأ هي المبدأ والمسؤولية دون وقوع الخطأ هي الاستثناء.

إن ضخامة نشاطات الإدارة تجعلها تتسبب بأخطاء كثيرة مما يترتب عليها أضرار متعددة بالمحصلة النهائية على مصالح وحقوق الأفراد في المجتمع ومن هنا يجب التعويض على الضحايا(1).

الآثار التي تنتج عن الأخطاء المترتبة على أعمال السلطات العامة في الدولة ذات آثار خطيرة في حقوق الأفراد والجماعات في المجتمع، ويجب أن نشير إلى بعضاً من هذه الآثار بغض النظر عن توفر الإمكانية لأن تتحمل السلطة المسببة للأخطاء بأي شكل من الأشكال في التعويض.

الآثار المترتبة على أخطاء أعمال وتصرفات السلطات العامة نورد بعضاً منها:

أولاً: آثار أخطاء بعض أعمال السلطة التشريعية: لا تسأل السلطة التشريعية عن أخطائها استناداً إلى سيداتها ومبدأ استقلالها ومبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة، لذا فأعمالها لا تخضع للمساءلة ولرقابة القضاء علماً بأن أي خطأ نتيجة تلك الأعمال قد يترتب عليه ضرر ما ولا يكون قابل للتعويض مهما كانت آثاره التنظيمية أو المادية.

من الناحية العملية والقانونية فإن دور السلطة التشريعية دور خطير ويجعل منها السلطة الأعلى في الدولة، بالرغم من أن الواقع المعاش فعلياً فرض حقيقة سلبية ومعاكسة

---

(1) جوزف تادروس، قاموس الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص 544.

للمنطق الأساسي في بناء السلطات في الدولة بحيث أعطى الفرصة للسلطة التنفيذية أن تسيطر على باقي السلطات من منطلق بسط النفوذ الحكومي.

بالإضافة إلى الديمقراطية والدساتير أعطيت الفرصة للأغلبية الحزبية داخل البرلمان في تشكيل الحكومة مما يعطي الحزب ذو الأغلبية أن يسيطر على البرلمان وبالتالي يتحكم في سن القوانين بحسب برامجه السياسية، بالإضافة إلى عدم قدرة البرلمان على استجواب الحكومة وحجب الثقة عنها وهذه من الأخطاء الجسيمة التي ترتكب بشكل روتيني في حق المجتمع وتخلق آثار مباشرة.

آثار الأخطاء الناجمة عن أعمال السلطة التشريعية وتشمل ما يلي:

1. **الأعمال التشريعية:** والتي تتمثل في دراسة ومناقشة مشاريع القوانين وإقرارها بعد دراستها من اللجنة القانونية في مجلس النواب ومن ثم مجلس الأعيان وتصدر كقانون بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

هذه القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تترك آثاراً إيجابية أو سلبية على المراكز القانونية لبعض الأفراد في المجتمع فمنهم من يستفيد من سن القوانين ومنهم من تتأثر حقوقه ومصالحه، بالإضافة إلى تأثيرها المباشر في تنظيم الإدارات وتنظيم المهام والواجبات وتلبية احتياجات المجتمع وإلغاء أو تعديل المراكز القانونية بشكل عام ومجرد.

لا يسأل مجلس الأمة الأردني ولا تسأل الدولة عن الآثار المترتبة عن أي خطأ في النصوص القانونية حتى وإن ترتب عليها ضرر أو تحقيق منفعة إلى أي شخص طبيعي أو معنوي في المجتمع.

أكد الفقه على أن السلطة التشريعية لا تسأل عن الأخطاء الصادرة عن القوانين على اعتبار أنها تعبير عن الإرادة العامة في الدولة وان القوانين تتصف بالعمومية وأن التعويض عنها يعرقل سير العمل التشريعي[1].

بالمحصلة لا تخضع السلطة التشريعية لرقابة السلطة الإدارية ولا رقابة للسلطة القضائية، وهذا ما أكده حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (عدم اختصاص محكمة العدل العليا في نظر القرارات التي تتمتع بصفة تشريعية)[2].

2. آثار الموازنة العامة للدولة: تخضع موازنة الدولة للمناقشة والموافقة من مجلس النواب ومجلس الأمة لإقرارها، علماً بأن هذا العمل هو عمل إداري ولا علاقة له بالتشريعات بالرغم من أن الموازنة العامة بالمحصلة تصدر كقانون.

يصعب تحديد الخطأ والآثار التي تترتب على الأخطاء عند إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية بالرغم إن المعنى المجازي العام للموازنة هو إجراء التوازن بين مخصصات الإدارات في الدولة حسب المهام والاحتياجات، وكذلك الموازنة بين الأولوية للمشاريع التي تعود بالنفع العام للمجتمع، وتخصيص المبالغ اللازمة لانجازها، وما يحصل من تأثير مباشر عن الأخطاء في هذه الجوانب، ويصعب تحديد المسؤول عنها هل هو مجلس الأمة أو السلطة التنفيذية علماً بأن الآثار السلبية تشكل أعباء على كاهل المواطنين والدولة معاً.

3. آثار الأخطاء في علاقة السلطة التشريعية بالحكومة: تقوم العلاقة ما بين السلطة التشريعية والحكومة استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ويحكمها كذلك سيادة واستقلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية كل منهم في تصرفاته ونشاطاته في حدود ما رسمه الدستور والقانون.

(1) د. زهير أحمد قدورة، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/32) مجلة نقابة المحامين لسنة 2003م، ص 102.

من المهام البارزة للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية هي الرقابة السياسية لتصرفاتها ونشاطاتها وذلك من خلال المساءلة والاستجواب وإجراء بعض التحقيقات البرلمانية عند حدوث خطأ يستوجب تدخل مجلس النواب، بالإضافة إلى حجب أو منح الثقة بالحكومة فإن قصر مجلس النواب بأي من هذه المهام سوف يترك آثار قاتلة في حق الأفراد والشعب ويفترض أن تتوفر الآلية لمساءلة مجلس النواب عن ذلك.

الخطورة في الديمقراطية غير الرشيدة والتي تؤسس على أن تشكل الحكومة من الأحزاب السياسية ذات الأغلبية في الانتخابات البرلمانية وبالتالي سيكون مجلس النواب الأداة التي ينفذ من خلالها القوانين التي تخدم برامج وأطروحات الحزب نفسه بالإضافة إلى سكوت مجلس النواب على أخطاء الحكومة وعدم تعريضها إلى حجب الثقة إن هي ارتكبت أخطاء تأثر على جميع المراكز القانونية في المجتمع.

في الحقيقة يفترض أن يتحمل البرلمان المسؤولية عن الجوانب التقصيرية في مجال علاقته بالحكومة بالرغم من أن التشريعات والقضاء والدستور الأردني لا يجيز ولا ينص على مثل ذلك الافتراض مهما بلغت تأثيراته من جسامة.

4. الأعمال البرلمانية في رقابة السلطة التنفيذية وآثارها: جميع الأعمال والتصرفات التي تجري داخل مجلس النواب من آراء ومناقشات واستفسارات وطلبات الاستيضاح والاستجوابات التي تطرح من أعضاء مجلس النواب وحجب الثقة أو منحها للحكومة فجميع هذه الأعمال وما يحدث فيها من أخطاء تنعكس سلباً على مصلحة المجتمع علماً بأن المجلس والأعضاء لا يسأل أيهما عن رأي أو مقترح أو اعتراض وما يجري من حوارات ومناقشات داخل قبة البرلمان.

لا يسأل المجلس أو الأعضاء إلا عند حدوث أخطاء سلوكية ومنافية للتعليمات الداخلية لتنظيم العمل داخل مجلس النواب ففي حدوث أي خطأ يخالف النظام الداخلي ويتحمل المسبب الضرر للغير بالتعويض وخاصة من قبل الأعضاء بشكل شخصي ولا يتحمل المجلس أي مسؤولية بالتعويض.

5. الآثار الناجمة عن أخطاء الأعمال الإدارية للسلطة التشريعية: والتي تتعلق في شؤون العاملين وأعضاء المجالس التشريعية بالإضافة إلى السلوكيات الشخصية من قبل العاملين وأعضاء المجالس التشريعية.

تخضع التصرفات الإدارية في المجالس التشريعية إلى رقابة السلطة القضائية وخاصة ذات العلاقة بالوظيفة العامة ويتحمل المرفق التشريعي المسؤولية بالتعويض لأي أضرار يتحملها الموظف العام داخل المجلس وذلك بالاستناد إلى قواعد النظام الداخلي داخل المجلس التشريعي سواء مجلس النواب ومجلس الأعيان.

ثانياً: الآثار الناجمة عن أخطاء السلطة القضائية: الآثار التي قد تنجم عن أخطاء السلطة القضائية تسبب إشكالات كبيرة في المجتمع تتمثل في فقدان الثقة بالقضاء والعدالة في أوساط المجتمع سواء العدالة الاجتماعية أو الاقتصادية والسياسية وغيرها.

السلطة القضائية تشكل الضامن لحماية الحقوق والحريات وحفظ المصالح العامة والخاصة وعند فقدان ذلك تعم الفوضى ويصبح أصحاب الحق معنيين بتحصيل حقوقهم والحفاظ عليها بأنفسهم بعيداً عن سلطة القضاء والأحكام، هذا ويستشري الفساد في إدارات المجتمع وتكثر المحسوبية والرشاوي لعدم وجود قدرة لردع وإعادة الحقوق إلى أصحابها.

لا ينظم المشرع كيفية معالجة أخطاء السلطة القضائية استناداً إلى مبدأ استقلال القضاء المنصوص عليه في الدستور وقانون استقلال القضاء وانطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات بالإضافة إلى مبدأ حجية الأمر المقضى به، وتعالج قانونياً الأخطاء التي تصدر من سلوكيات وأخطاء القضاة الشخصية ومحاسبتهم فيما إذا ألحقت أضرار بالغير.

أن قرارات السلطة القضائية وأحكامها تعتبر ذات سيادة لا يجوز التجاوز عليها من أي سلطة من السلطات الأخرى وهذا ما أكده حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (عندما

تتولى السلطة الإدارية عملاً من أعمال السلطة القضائية فإن قراراتها تكون منعدمة)[1]، هذا بالإضافة إلى ضرورة التزام جميع السلطات بما يصدر عن السلطة القضائية من أحكام أو قرارات وهذا ما أكده حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (القرار الصريح أو الضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء)[2].

للقضاء العادل البعيد عن الأخطاء في حق المجتمع عدد من المؤشرات منها:

1. كفالة الحريات وحقوق الأفراد في المجتمع.
2. تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون لجميع الخصوم.
3. الالتزام بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم وإلا فلا داعي لإصدارها وخاصة ما يصدر بحق الجهات الإدارة وموظفيها.
4. مواكبة التطور العلمي الحديث وإدخال الإصلاح القانوني لمواكبة علوم وأحداث العصر وخاصة في الجوانب الإدارية.
5. التحديث والتطوير بالنظام القضائي وزيادة التدريب والتأهيل لقدرات الجهاز القضائي والنيابة العامة والضابطة العدلية في الدولة.
6. تحديث وتعديل القوانين وسن التشريعات لتواكب المستجدات والتعاملات في المجتمع.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (86/18)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1986م، ص 729.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/108)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1986م، ص 110.

7. تقوية مبدأ المساءلة والشفافية عند حدوث الأخطاء وتعزيز الثقة بأحكام المحاكم وأعمال وتصرفات رجال السلطة القضائية.

لا تسأل الدولة عن الآثار المترتبة على أخطاء السلطة القضائية وأعمالها إلا على وجه الاستثناء وبنص صريح في القانون، هذا ولا تسأل الدولة بالتعويض عن أعمال القضاة في المحاكم سواء كانت أحكاماً تمهيدية أو تحضيرية أو تنفيذ الأحكام حتى وإن كان بها أخطاء لكونها قابلة للطعن أمام المحاكم الأعلى درجة باستثناء الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا فإنها تصدر قطعية وبدرجة واحدة ولا يقبل بها الطعن أمام أي محكمة لا بل قابلة للتنفيذ من قبل الكافة.

ثالثاً: الآثار الناجم عن أخطاء السلطة الإدارية: تتحمل السلطة الإدارية جميع الآثار المترتبة على الأخطاء الناجمة عن تصرفاتها ونشاطاتها سواء الأخطاء في قراراتها أو عند تنفيذها للأعمال والنشاطات المختلفة أو أخطاء موظفيها المرتبطة بالعمل.

إن الآثار التي تنجم عن أخطاء الإدارة تتمثل في الأضرار بالحقوق والحريات للأفراد وتعيق أعمالهم أولاً لعدم حصولهم على الخدمات المقررة والمفترضة بالقانون بالإضافة إلى عدم ضبط تصرفات الموظفين المتمثلة بالإساءة إلى استعمال السلطة وتفشي الفساد الإداري في أجهزة الدولة إن لم تلتزم الإدارات بتطبيق المعايير الصحيحة في توفير الخدمة للمجتمع.

إن استغلال السلطة من قبل رجال الإدارة وتجاوزهم على القوانين في تصرفاتهم وأعمالهم يخلق آثار كارثية في التعاملات والمعاملات مثل المحسوبية والواسطة والرشاوي وفقدان الأمن وانهيار الأنظمة والقوانين.

بالإضافة إلى الأعمال الإدارية التي تنفذها السلطة الإدارية لتقديم الخدمة للمجتمع هناك أعمال تعاقدية تباشرها الجهات الإدارية وهي بطبيعتها أعمال مركبة ولها جانبان أحداهما تعاقدي وهذا يقع ضمن اختصاص المحاكم العادية (المدنية)، أما الجانب الآخر الإداري يختص بنظره المحاكم الإدارية– محكمة العدل العليا– عند حدوث أخطاء له تأثير مباشر على حقوق وحريات الأفراد ويلحق بها الأضرار التي تستوجب التعويض.

إن الأعمال الإدارية التعاقدية إن حصل بها أخطاء سيكون لها تأثير مباشر على تنفيذ المشاريع وتأثير على تطوير وإنشاء البنية التحتية الأساسية من طرق ومشاريع إسكانية واقتصادية وصناعية واستثمارية وغيرها، وذات تأثير على مصالح المتعاقدين والمستثمرين والأيدي العاملة في تلك المشاريع مع عدم توفير الخدمة المطلوبة، بالإضافة إلى التأثير وضياع المخصصات المالية من الموازنة العامة وهدر الأموال في مشاريع فاشلة أو متعثرة يصعب إنجازها بالوقت والزمن المحدد نظراً للأخطاء الحاصلة في الإعداد والتحضير والدراسة الكافية لإنشاء المشاريع والتعاقد عليها بالشكل الصحيح مما يرتب جميع هذه الآثار المضرة بالمصلحة العامة والمصالح الخاصة.

استقر الفقه على أن الآثار لمسؤولية الإدارة لا تبنى على أساس العقد الإداري فقط إنما يعين كذلك لمسؤولية الإدارة غير التعاقدية أو التقصيرية التي تنتج عن قيامها بمخالفة القوانين واللوائح في أعمالها التي تباشرها خارج نطاق العقد [1].

ففي أحد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن من شركة علي الحسن وشريكه (المستدعية) ضد/هيئة تنظيم قطاع الاتصالات (المستدعى ضدها) للطعن بقرارها المتضمن فرض غرامة مالية على المستدعى ضدها لعدم قيامها بنشر إعلانات بالصحف المحلية لتوقفها عن تقديم خدمة بطاقة الاتصالات المدفوعة الثمن مسبقاً و... وبعد التدقيق والمداولة لأوراق الدعوى من قبل المحكمة وتبين أن الوقائع تتلخص بأن المستدعية شركة مسجلة ومرخصة قانوناً بناء على الاتفاقية المبرمة مع المستدعى ضدها وتبين من البينات واتفاقية الترخيص واللائحة أن الطعن قد انصب على مخالفة المستدعى ضدها لشروط الاتفاقية وألحق ضرراً بالمستدعية.

____

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 231.

واستناداً لما استقر عليه القضاء جاء حكم محكمة العدل العليا والتضامن بالقول (... إن النزاع بطبيعته مدنياً ولا يدخل في اختصاص محكمة العدل العليا بل يقع ضمن اختصاص المحاكم المدنية لذا تقرر المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص)[1].

التعويض في دعوى المسؤولية العقدية يقتصر على الضرر المباشر المتوقع الحصول، بينما يكون التعويض في المسؤولية التقصيرية عن أن أي ضرر مباشر غير متوقع التضامن لا يكون في المسؤولية العقدية إلا باتفاق بينما في المسؤولية التقصيرية يقوم التضامن بحكم القانون[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/14) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 34.

(2) د. محمد الشيخ عمر، أحكام الالتزام، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 2006م، ص 188.

المبحث الثاني: الأضرار الناجمة عن نشاطات السلطة الإدارية العامة

من المبادئ الأساسية والأصيلة في التعاملات هو حصول الضرر وجبر الضرر، ويختلف ذلك باختلاف الظروف والأحوال والأحداث الإدارية سواء كان الضرر واقع بفعل العمد والتجاوز على الحقوق والحريات، أو وقع نتيجة الإهمال وعدم الاكتراث أو لعدم الحيطة والحذر وبذل العناية الكافية.

عرف الضرر "باللغة": هو ما تضر به صاحبك[1]، وعرف في المعجم الوسيط على أن الضرر يعني الضيق والنقص في الأموال والنفس[2].

عرف الضرر "بالاصطلاح": الضرر المادي هو إخلال بمصلحة المضرور ذات القيمة المالية وأن يكون الإضرار محققاً وليس محتملاً[3].

الضرر بالفقه هو الإتلاف أو الاستهلاك أو الاعتداء على حق الغير وهو موجب الضمان المثلي أو القيمة أو هو إتلاف المال بالتفريط في حفظه، وعرف في القضاء الإداري على أنه إجحاف يُمنى به شخص يسبب له أضرار جسدية أو معنوية أو مادية، وفقدان الأسباب تعفى الإدارة من المسؤولية[4]، وفي الشريعة الإسلامية قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (لا ضرر ولا ضرار)[5].

عرف الضرر بالقانون على أنه (من أتلف مال الغير أو حقه أو أفسده ضمن مثله إن كان مثلياً وقيمته إن كان قيمياً وذلك مع مراعاة الأحكام العامة للضامن)[6]، ويعني

(1) محمد بن منظور، **لسان العرب**، ج4، دار المعارف، القاهرة، ب. ت، ص 482.
(2) المعجم الوسيط، **مجمع اللغة العربية**، مرجع سابق، ص 537.
(3) د. عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في شرح القانون**، ج1، مرجع سابق، ص 714.
(4) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي**، مرجع سابق، ص 341.
(5) مسند أحمد بالحديث رقم (2867)، وابن ماجه بالحديث رقم (757).
(6) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (275).

الإتلاف لمال أو حق الغير كلياً أو جزئياً، وأكد نفس القانون مفسراً الإتلاف بالنص (إذا كان الإتلاف جزئيا ضمن المتلف نصف القيمة وإذا كان النقصان فاحش فصاحب المال بالخيار أن شاء أخذ قيمة ما نقص، وإن شاء ترك المال المتلف وأخذ قيمته مع مراعاة الأحكام العامة للتضمين[1].

ما جرى عليه العرف والوضع الطبيعي في التعاملات والمعاملات البشرية في مختلف شؤون الحياة وعند جميع الشعوب أن كل من يلحق ضرراً بالغير نتيجة لخطأ ما يجب أن يلزم كمسبب للخطأ بالتعويض جبراً للضرر لأن الخطأ لا يحصل بعامل الصدفة إلا بفعل فاعل أو في حالات القوة القاهرة.

الضرر المادي والمعنوي الذي يحلق بالغير قد يصيب الشخص في بدنه أو ماله أو حريته أو في عمله، وبالمحصلة كل ضرر يلحق بالحقوق التي كفلها أو ضمنها القانون للشخص مهما كانت الكيفية التي وقع بها الضرر على سبيل العمد أو الخطأ أو نتيجة الإهمال وعدم الاكتراث[2].

تقدير الضرر اللاحق بالمضرور يعتمد على تقدير سلطة القاضي المختص بنظر الدعوى ويستند على ذلك بأصحاب الخبرة والمتخصصين بالموضوع سواء كانت الخبرة لتقدير قيمة الأضرار المادية أو طبيعة الأضرار الجسدية والنفسية، بالإضافة إلى مقدار حجم ونوع الضرر وتأثيراته المستقبلية مع الأخذ بنسبة التلف المادي للأشياء ونسبة العجز الجسمي لتحقيق تعويضاً عادلاً.

---

(1) المرجع السابق، م (276).

(2) د. عبد العزيز اللصاصمة، **المسؤولية المدنية التقصيرية (الفعل الضار)**، مطبعة الأرز، ط1، عمان، 2002م، ص 53.

أكد قضاء محكمة العدل العليا حول الاستعانة بالخبرة لتقدير التعويض بالقول (إن الخبرة هي التي تحدد مقدار التعويض عن العطل والضرر الذي لحق بالأرض نتيجة لتطاير الغبار على أرض المستدعي)[1].

أكد الفقه والقضاء على ضرورة الاستعانة بأهل الخبرة كما أسلفنا وخاصة في المجالات العلمية والفنية حيث يصعب على القاضي التوصل إلى حقيقة التقدير المناسب من تلقاء نفسه دون الاستعانة بذوي الاختصاص لتحقيق العدالة وإعادة الحق لأهله، وهذا ما تم التأكيد عليه في الشريعة الإسلامية وذلك بقوله تعالى ﴿فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ﴾[2].

من التطبيقات القضائية الصادرة عن بعض المحاكم الأردنية بالإضافة إلى محكمة العدل العليا ما جاء بقضاء لمحكمة التمييز حول أهمية الاستعانة بالخبرة وأصحاب الاختصاص حيث قالت فيه (إن تقدير التعويض من الخطأ الطبي يوجب أن يكون بين ذوي الخبرة طبيب مختص في الحالة المعروضة وخبير من غير الأطباء لتقدير التعويض تحقيقاً للعدالة)[3].

وقوع الضرر في القانون من خلال العمل غير المشروع أو بالمسؤولية التقصيرية نتيجة الإهمال وعدم الاكتراث وهذه الحالات تستوجب التعويض عند تحقق شروط مقررة والتي تتمثل في حصول خطأ ما يرتكب من قبل الغير، وأن يقع الضرر بحق الغير، والركن الثالث هو وجود رابطة أو العلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/333 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 200.

(2) سورة الأنبياء الآية (7).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/267 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 359.

إن العلاقة أو الرابطة السببية يجب أن تكون مؤكدة وموضوعية وان تكون مباشرة، وأكد على وجود هذه الأركان الثلاثة قضاء لمحكمة العدل العليا حيث قالت فيه (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية)[1].

الضرر الماس بالحقوق أو بالمصلحة المشروعة للغير يوجب المسؤولية بالتعويض في بعض الحالات كالتجاوز على حدود المسؤولية وانتهاك تلك الحدود أي وجود خلل بالمهمة والواجبات، وبمعنى آخر أن مجرد ارتكاب فعل أو عمل غير مشروع يترتب عليه المسؤولية حتى وإن كان الضرر هو نتيجة محتملة الوقوع لفعل غير مشروع من قبل الإدارات العامة.

وأكد حكم لمحكمة العدل العليا على تجاوز الإدارة لحدود مسؤولياتها من خلال قولها (مجلس إدارة مؤسسة الإقراض الزراعي هو المختص في إحالة الموظف على التقاعد وليس مدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي)[2]، وبالتالي تم إلغاء قرار مدير عام الإقراض الزراعي لمخالفته للأنظمة والقانون.

الضرر الواقع بحق الموظف العام نتيجة أي قرار إداري أو تأديبي يوجب على الموظف أن يلجأ إلى الإدارة أمامها بقصد محاورتها ولصحة وسلامة القرار والمطالبة بتخفيف تأثيره أو إزالة الضرر عنه وإن رفضت الإدارة ذلك عندها يقوم الموظف برفع الطعن ضد القرار الإداري وضمن المدة المحددة أمام القضاء الإداري المختص –محكمة العدل العليا– بقصد إلغاء القرار غير المشروع وبطلب التعويض للمتضرر من القرار الإداري وذلك طبقاً للقواعد القانونية السارية.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/249) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004، ص 57.

قد يأخذ الضرر صورة من الصور التالية:

1. الضرر المادي: والذي قد يحصل بالتعدي العمد أو التجاوز أو التعسف باستعمال السلطة أو نتيجة الإهمال والتقصير أو الترك مما يسبب ضرر بإتلاف حق الغير أو إلحاق ضرر بالجسم ففي حكم لمحكمة العدل العليا حيث قالت فيه (إن مدة تعطيل الطفل المتضرر من الحادث ثلاثة أشهر والمقدرة بمبلغ (1000) ألف مائتي دينار يتفق والقانون)[1].

بالمحصلة الضرر المادي يمس حق من الحقوق الشخصية والتي تمثل المراكز القانونية للفرد، ويرتب الضرر أثراً ملموساً وظاهر للعيان، ويشترط في الضرر المادي أن يكون مباشر ويصيب الشخص المتضرر وله الحق بالمطالبة بالتعويض أو يكون الضرر مرتد عن الضرر الأصلي ويصيب أشخاص آخرين[2].

2. الضرر المعنوي: قد يمس الضرر المعنوي الاعتبار الشخصي أو اعتداء على كل حق من حقوق ذويه وهذا الضرر قابل للتعويض في القانون المقارن بعكس فقه الشريعة الإسلامية والذي لا يقر للضرر المعنوي بالتعويض لأنه قابل للتعزير.

الضرر المعنوي قد يحدث بالعمد أو بالإهمال ويشمل توجيه الشتم والسب وإساءة السمعة وتوجيه العمل الكيدي أو التجاوز على حق من الحقوق المعنوية، وأكد على الضرر المعنوي والمتعلق بالأضرار والإساءة بالسمعة وفي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها لقانون الحرف والصناعات

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/196) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 117.

(2) د. حسام علي عبد الله، **المسؤولية والعقاب عن جرائم الحرب**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004م، ص 28.

دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شأنه إلحاق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على التعويض عن الضرر المعنوي)[1].

3. **الضرر بتعطيل أو بتفويت منفعة مشروعة للغير**: وذلك بإصدار قرار إداري يعطل عمل أو إيقاف مصلحة ما ينتفع منها الغير وذلك بدون أي مسوغ قانوني أو سبب مشروع، وأكد على ذلك حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بتعطيل منفعة للموظف في كف يده عن الوظيفة وحرمانه من المرتب وجاء قولها (ملاحقة الموظف عن جرم الافتراء على فرض ثبوته الذي لم يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بسببها لا يستوجب كف يد الموظف عن وظيفته)[2]، لأن كف يد الموظف عن الوظيفة يعطل استلامه المرتب الذي ينتفع منه وأهله.

4. **قد يكون الضرر بالامتناع عن تقديم العون ومنع وقوع الضرر**: أي الضرر السالب وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض)[3]، وفي حكم آخر لها أكد على الضرر السالب وذلك بقولها (إذا كان القرار معيباً فإنه لا يترتب عليه بالضرورة ضرراً للمستدعي مما يوجب التعويض فالضرر ليس مفترضاً حال صدور القرار بالرفض إذ لا بد من إثبات وقوع الضرر والعلاقة السببية التي تربطه بالخطأ الذي صدر عن الجهة الإدارية)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/414) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 960.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (1996/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/158) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1275.

قد يحدث الضرر بشكل مباشر من خلال إيقاع الضرر الحقيقي بحق المتضرر جراء عمل أو فعل أو عدم إتيان أو الامتناع عن فعل وهذا يتطلب المسؤولية عن التعويض، أما الضرر غير المباشر حيث هناك وجهتي نظر حول ذلك حيث الرأي الأول يرى بعدم الطلب لرفض المسؤولية بالتعويض عن الضرر غير المباشر، أما الرأي الثاني يتخلص بضرورة التعويض عن الضرر المباشر وغير المباشر.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بعدم المسؤولية إذا العيب لم يكن جسمياً حيث جاء قولها (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال السلطة)[1].

الإعفاء من المسؤولية عن الضرر يتم من خلال:

1. **رضا المجني عليه:** ويتم ذلك من خلال تنازل المتضرر عن حقه بالتعويض، والإعفاء عن الضرر الذي لحق به، هذا وأكد قانون العقوبات الأردني بالنص على (إن صفح الفريق المجني عليه بوقف الدعوى وتنفيذ العقوبة المحكوم بها والتي لم تكتسب الدرجة القطعية إذا كانت إقامة الدعوى تتوقف على اتخاذ صفة الإدعاء بالحق الشخصي)[2]، ولا يستوجب التعويض عن الضرر.

وأكد نفس القانون على جملة من الشروط المفترض توفرها في حال صفح الفريق المتضرر وذلك بالنص[1] على:

أ. الصفح لا ينقص ولا يعلق على شرط.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/504) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 762.

(2) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001، م (52).

(1) المرجع السابق، م (53).

ب. الصفع عن أحد المحكوم عليهم يشمل الآخرين.

ج. لا يعتبر الصفح إذا تعدد المدعون بالحقوق الشخصية ما لم يصدر عنهم جميعهم.

2. **طبيعة الضرر:** هل يوجد فعل يشكل خطراً ويهدد الحقوق للغير ونسبة وقوع الضرر نتيجة الفعل وما علاقة الجهة الإدارية؟ وما هو المطلب أو العمل الذي سيقوم به من تتهدد حقوقه ومصالحه؟ وما هو الأسلوب الذي يواجه به القرار؟ وهل يرفض القرار؟ أم ينصاع للقانون الذي استند عليه القرار.

هذا وجاء حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (نص المادة (45/أ) من الدستور الأردني 1952م هو نص آمر وعندما يسند المشرع لأي جهة أكانت مجلس الوزراء أو غيرها مسؤولية معينة بنص آمر فلا يجوز لها أن تتخلى عنها بل يتوجب عليها أن تمارسها)[1].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حيث جاء قولها (موافقة أي جهة حكومية على المشروع الاقتصادي لا تلزم مجلس إدارة سلطة المياه بالموافقة على منح رخصة بئر ثبت بالدليل الفني ضررها على الحوض المائي لأن المياه الجوفية ملك للدولة)[2].

3. **الضرر المستند على قانون أو نظام مخالف للدستور والقانون:** وأكد على ذلك قانون محكمة العدل العليا والذي نص في أحد مواده على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون)[1]، وأكد

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/444) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 301.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (302/208) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 110.

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (6/أ/9).

بالنص على النظر (بالطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور)[1].

إن هذه النصوص القانونية تؤكد على وجود قوانين وأنظمة وقرارات إدارية مخالفة للدستور والقانون وأن صلاحيات المحاكم أو محكمة العدل العليا هو عدم العمل أو إلغاء القرارات المستندة إلى أحكام مثل هذه النصوص دون الحكم بإلغاء أو الطعن بعدم مشروعية النصوص وستبقى هذه النصوص القانونية معلقة حتى تنظرها وتحكم بعدم دستوريتها المحكمة الدستورية.

وأكد على ذلك قضاء لمحكمة العدل العليا بالقول (تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة –المتضرر– بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون والدستور)[2].

أوجه عدم المشروعية قد تتضمن أخطاء عادية أو بسيطة أو أخطاء جسيمة وتبعاً لذلك تتولد المسؤولية، فإذا كان الخطأ جسيماً يوجب ويشترط فقهياً أن يتم تحمل المسؤولية نتيجة لذلك الخطأ تبعاً لجسامته، وخاصة إذا كان الخطأ في الغاية أو في المحل عندها يجب أن تتحمل الإدارة المسؤولية بالتعويض عن الضرر الذي ينجم عن الخطأ إذا كان الضرر جسيماً وملازم للمخالفة المتعمدة للقانون ويكون مشوباً بالانحراف بالسلطة.

وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحيتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساء استعمال سلطتها)[1].

---

(1) المرجع السابق، م (7/أ/9).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/80) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 177.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

وفي حال ما يكون الخطأ عادياً أو بسيطاً قد يولد أو لا يولد مسؤولية عنه انطلاقاً من القاعدة العامة التي ترى عدم وجود تلازم بين وقوع الخطأ وتحمل المسؤولية تبعاً لذلك.

وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال الحق)[1].

وفي حكم آخر جاء قولها فيه (نقل الموظف من وظيفة رئيسية —مديرة مدرسة— إلى وظيفة لا تماثلها في المستوى والصلاحية وأقل مستوى وأدنى مرتبة مخالفة لصريح نصوص الخدمة المدنية)[2]، وتنفيذه يرتب ضرر معنوي للموظف.

تقدير الجسامة من عدمها بالخطأ يعود إلى السلطة التقديرية للقاضي الذي ينظر الدعوى مع إمكانية استعانته بذوي الخبرة والمتخصصين بالموضوع المرفوع بالدعوى مع مراعاة الوقائع والظروف، وزمن وقوع الخطأ وطبيعة المرفق الذي وقع منه الخطأ، وبالمحصلة يمكن تطبيق الخطأ حسب الدرجات المتفاوتة للأخطاء واستناداً للعملية الدستورية يتم تقدير حجم المسؤولية التي ستتحملها الإدارة بالتعويض أو عدم التعويض عن ذلك الخطأ المسبب للضرر.

أكد حكم لمحكمة العدل العليا بأحد السوابق المرفوعة أمامها بالقول (اقتطاع جزء من أراضي المستدعين بموجب المخطط التنظيمي الذي اكتسب الدرجة القطعية وليس بسبب القرار الإداري المنعدم الذي لم يرتب أي ضرر لهم يجعل من مطالبتهم بالتعويض عن القرار المنعدم في غير محله)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/504) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 139.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/324) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1000.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/186) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4371.

وفي حكم آخر قالت فيه (إذا تبين من الظروف التي أحاطت بصدور ونقل الموظف أن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة فيكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع)[1].

قد يتم معالجة موضوع الضرر الذي تم إلحاقه بحقوق الغير بالتعويض المادي في حال تضرر المواد المنقولة والأموال والمنافع أو إعادة الممتلكات والحقوق إلى أصحابها، وما أتلف منها يقدر قيمة التعويض عنه وتعاد أو يتم التعويض عنها بشكل كامل، وهكذا يمكن التعويض عن الضرر المعنوي حسب تقدير الخبراء ويتم بالتصالح وقد يتضمن تعويضاً مادياً مقابل التنازل عن الضرر الكلي أو بإيقاع عقاب بمن أوقع الضرر، أو يعالج الضرر بإلغاء القرار الإداري غير المشروع.

طرق إصلاح أو جبر الضرر:

1. التعويض: المبدأ الأساسي والجوهري لإصلاح الضرر الذي لحق بذوي الشأن يتمثل في الالتزام بالتعويض عن الفعل غير المشروع الذي أثر في المراكز القانونية للمتضرر هذا ويمكن أن يكون التعويض مادياً أو معنوياً، وفي قضاء لمحكمة التمييز أكدت على المبادئ التالية (حيث المبدأ الأول: الأضرار المادية الناشئة عن وفاة قريب المضرور ليست مفترضة ولا بد من إقامة الدليل والبينة عليها، إن المبدأ الثاني نص على أن الخبرة تصلح دليلاً لتقدير نطاق الضرر وهي ليست كذلك بالنسبة لإثبات الضرر)[1].

أ. **التعويض المادي:** عندما يلحق الضرر بالحقوق المادية كالأحوال والمنقولات عندها تلزم الجهة المسببة للضرر بالتعويض المادي، وفي حال اعتداء جهة ما على

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/313) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1004م.

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/790 هــــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008، ص 359.

الممتلكات والاستيلاء عليها بطريق غير مشروع يجب إعادتها لأصحابها بحال وجودها أو التعويض المادي بما يعادل قيمتها عند فقدانها على أن تحدد قيمة التعويض المطالب به حيث جاء حكم لمحكمة العدل العليا وقالت فيه (ترد دعوى المطالبة بالتعويض طالما لم يبين المستدعي قيمة التعويض المطلوب ولم يدفع رسماً عنه)[1].

ب. **التعويض المعنوي:** ويتمثل في إعادة الاعتبار لذوي الشأن ممن لحق بهم الضرر المعنوي، وإذا كان التعويض المعنوي غير ممكن أو غير كافي عندها يمكن اللجوء إلى التعويض المادي لجبر الأضرار الناتجة عن التصرفات غير المشروعة والعكس صحيح، وأكد ذلك قضاء محكمة العدل العليا بالقول (طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض)[2].

ج. **التعويض القانوني:** ويتم ذلك من خلال إصدار أحكام قضائية بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وفي حال وقوع الضرر بالحقوق والحريات للأفراد عندها يرفع الطعن بالتعويض عن الأضرار مادياً، وعلى القضاء الإداري مواجهة جميع الأعمال القانونية غير المشروعة.

أكد حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (امتناع مجلس نقابة المحامين عن الإجابة على طلب المستدعي بإحالته على التقاعد يخالف القانون ويستوجب الإلغاء)[1].

2. التوفيق والتراضي: هو وسيلة لجبر الضرر والتعويض عما لحق بالمتضرر وهذا الإجراء يهدف إلى التوصل إلى حلول من خلال إبداء الأسف وتقديم الضمانات لعدم تكرار

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/333) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4204.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/128) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 1155.

الفعل نفسه، والصلح والتراضي قد يشتمل على دفع مبالغ مالية رمزية مقابل العفو والصفح عن الفعل المسبب للضرر، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (احتجاج المستدعي بأنه قد رد اعتباره وحصوله على شهادة بعدم المحكومية مما يبرر له تقديم طلب جديد لتسجيله في سجل المحامين المتدربين غير وارد إثارته في الدعاوي السابقة)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/186) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 7.

الفصل الرابع: الإرادة والمسؤولية

تقديم:

تتمثل الإرادة بقدرة وتصميم الشخص الطبيعي أو المعنوي على إثبات قدرته على العمل أو التصرف بشكل واضح ومحدد وبدون أي تردد وبناء على قناعته الراسخة بغض النظر عن مدى صحته أو مشروعية ذلك العمل أو القرار أو التصرف.

أي عمل أو نشاط يصدر عن شخص أو جهة ما يترتب عليه مسؤولية أدبية أو مادية سواء من حيث الالتزام لإنجاز ذلك العمل أو بالمسؤولية التقصيرية لما يترتب على ذلك العمل من آثار علماً بأن مسؤولية الإدارة تبنى على أساس وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر.

يناقش هذا الفصل: الإرادة والمسؤولية من خلال مبحثين هما:

المبحث الأول: الإرادة.

المبحث الثاني: المسؤولية.

المبحث الأول: الإرادة

الإرادة ركن أساسي في إصدار القرار الإداري عن الجهة الإدارية وكما هو معروف في النظم والقوانين الإدارية، والدليل على ذلك من خلال ما يتضح في تعريف القرار. والذي عرف على أنه تعبير عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية لإحداث أثر معين[1]، أو هو تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين[2]، أو هو عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة لتنشئ به وضعاً قانونياً معيناً فتعدل في القواعد القانونية أو في المراكز القانونية القائمة[3].

هذا والتعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي تحدده القواعد القانونية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.

أما تعريف الإرادة في اللغة: من أراد الشيء أرادة أي: شاءه، وأراد الشيء أحبه، وهي المشيئة والقدرة على تقدير الشيء وعزم المرء على تنفيذ الفعل أو الامتناع عنه[4]، وقال تعالى: ﴿إِنَّمَا أَمْرُهُ إِذَا أَرَادَ شَيْئًا أَنْ يَقُولَ لَهُ كُنْ فَيَكُونُ﴾[5].

---

(1) د. سامي جمال الدين، **الدعاوي الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م، ص 49.

(2) د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 257.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب. ت، ص 768.

(4) محمد ابن منظور الأنصاري، **لسان العرب**، ج3، دار صابر، بيروت، ب. ت، ص 191.

(5) سورة يس الآية (82).

إرادة الشخص تدل على قدرته وتصميمه على إثبات أمر واتخاذ أمر ما أو الامتناع عنه أو تركه، علماً بأن الإرادة الحرة في القانون هي التي تهيمن على جميع مصادر الالتزام علماً بأن القرار يصدر بالإرادة المنفردة، والعقد يصدر بتوافق إرادتين.

سلطان الإرادة عند الشخص يدل على قدرته وتصميمه على إثبات أمر أو اتخاذ أمر أو الامتناع عنه أو تركه، والإرادة الحرة في القانون هي التي تهيمن على جميع مصادر الالتزام، فالقرار يصدر بالإرادة المنفردة الملزمة، والعقد يصدر بتوافق أرادتين ملزمتين، هذا وإن منشأ الالتزامات يرجع للإرادة الحرة وكذلك للأثر الذي يترتب على الالتزام.

الالتزام يبنى على الإرادة فعلى سبيل المثال الالتزامات بالعقود لا يجوز تعديلها إلا بتوافق الإرادتين التي اتفقتا على التعاقد بإرادة حرة مستقلة لكل طرف في العقد رغم أن هذه الحرية والاستقلال للإرادة نابع من الالتزام بالحدود القانونية.

كي تتمكن الجهة الإدارية من أن تبرز إرادتها الملزمة على شكل قرار إداري عليها إتباع إجراءات وشكل معين وذلك استناداً لسلطتها التقديرية وما جرى عليه العرف الإداري، إلا إذا حددها القانون بإتباع إجراءات بذاتها قبل إصدار القرار كأخذ استشارة قانونية أو فنية أو من جهة معينة وبعد ذلك تقرر الإدارة ما تراه مناسب بحسب تقديرها لملائمة القرار علماً بأنها غير ملزمة للأخذ بالاستشارة المقدمة لها إلا إذا نص القانون على ذلك.

أكد حكم محكمة العدل العليا على أخذ رأي أو استشارة جهة ما إذا فرض ذلك من المشرع وجاء قولها (إذا فرض المشرع على الإدارة قبل أن تصدر قراراً معيناً أخذ رأي جهة معينة أو تكليفها بتنسيب تقدمه يوجب عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار قرارها)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/349) مجلة نقابة المحامين 1997م، ص 4351.

على الإدارة عند إصدار قرار إداري بناء على إرادتها أن تأخذ في حساباتها الضمانات التي حددها القانون وتسبيب القرار إذا ألزمها القانون بذلك أو نص على تحديد مدة زمنية لإجراء اللازم، جاء قرار محكمة العدل العليا حول تسبيب القرار بقولها (إذا لم يثبت سبب نقل اسم المستدعي في سجل المحامين الأساتذة المزاولين إلى غير المزاولين فيكون القرار مستوجب الإلغاء)[1].

إن مقدار الحرية التي تتمتع بها الإدارة في أعمال إرادتها الملزمة تختلف بحسب طبيعة السلطة التي تستمدها من القانون في مباشرة التصرفات الإدارية، فإذا أعطى القانون الحرية للإدارة لتقدير الظروف الواقعية التي تقابلها مع الحرية في اختيار الطريق ونوع القرارات المناسبة ومدى ملائمتها وتوقيتاتها عندها يرد القول أن الإرادة تتمتع بسلطة تقديرية[2].

وأكد على ذلك حكم لمحكمة العدل العليا حول تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار قراراتها ومن يعطيها قدراً من الحرية والمرونة وجاء قولها (سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل المدة القانونية هي سلطة تقديرية دون أن يكون ملزماً ببيان الأسباب أو التقيد بأي تسبيب)[3].

استقر الفقه والقضاء على إنه لا يوجد سلطة تقديرية مطلقة للإدارة وان السلطة التقديرية ليست مقيدة بالشكل الكامل، لأن الإدارة يفترض أن تخضع في تصرفاتها وقراراتها إلى مبدأ المشروعية من خلال الرقابة القضائية سواء تصرفت بسلطة تقديرية أو بسلطة مقيدة.

إن تقييد السلطة الإدارية يحقق حماية أكبر لمبدأ المشروعية وأكثر ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة، إلا أن متطلبات التنظيم

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/53) مجلة نقابة المحامين 2009م، ص 992.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 435.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/246) مجلة نقابة المحامين 2004م، ص 52.

الإداري السليم ومقتضيات المصلحة العامة توجب أحياناً عدم تقييد وشل حركة الإدارة في جميع الظروف والأحوال لأن فقد حرية التصرف أو المرونة بالتصرف تأثر على استجابة الإدارة للمتغيرات مما يؤثر على الصالح العام.

هناك ضوابط وموجهات عامة يضعها المشرع من خلال القوانين وما بعدها يترك الحرية للإدارة بالتقدير لما يتلائم مع مبدأ المشروعية لمواجهة جميع الظروف وتحقيق ما هو مطلوب إنجازه.

إن امتناع الجهة الإدارية عن إصدار قرار كان من واجبها اتخاذه وهو بمثابة قرار إداري سلبي يقبل الطعن فيه أمام القضاء والسبب يعود إلى عمل إرادي يتمثل في سلوك الإدارة بإرادتها وبشكل متعمد ومخالفاً للقانون وكان من الواجب على الإدارة الإفصاح عن أرادتها ولكنها امتنعت عن الإفصاح وبالتالي هو امتناع لما يتعين عليها أن تمارس من اختصاص مقرر قانوناً.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار، قراراً ضمنياً بالرفض وعلى صاحب المصلحة الطعن بذلك القرار ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا)[1].

نجد أن الفقه الإسلامي قد وضع قيوداً على الإرادة من خلال الضوابط والشروط الشرعية التي تحد من حريتها وفي هذا قال عليه الصلاة والسلام (المسلمون عند شروطهم إلا شرطاً أحل حراماً أو حرم حلالاً)[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/444) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 1166 (مكرر).

(2) علي بن عمر الدارقطني، سنن الدارقطني، ج2، الحديث رقم (2869)، دار الفكر، بيروت، 1994م، ص 21.

أما ما يتعلق بمدى حرية الإرادة فهناك رأي يغالي في تقدير مبدأ سلطان الإرادة ويجب أن يكون للإدارة سلطة مطلقة وحرية للإرادة في مجال أعمال سلطتها التقديرية، والرأي الآخر هو الذي يقلل من قدر حرية الإرادة وينقص من أهميتها، علماً بأن حرية الإرادة لا تتوافق مع بعض القوانين التي تحد من حرية الإدارة وتعطى الأولوية للمصلحة العامة لتحقيق التوازن داخل المجتمع من خلال أن تسير الإدارة وفقاً للمبادئ الدستورية والقواعد القانونية.

استقر القضاء الإداري على عدم نكران حرية الإرادة في إحداث ما تشاء من الآثار القانونية على أن تلتزم بالنظام العام والآداب والقانون في كل ما صدر عن الإدارة من القرارات أو التصرفات، وفي التطبيق العملي إن الإدارة الحرة تكون مسؤولة عن تحديد مضمون الالتزامات وما يترتب عليها من آثار ويتم ذلك في إطار القواعد الدستورية الآمرة المفترض احترامها.

فالمشرع نظم وحدد الاختصاصات الإدارية بناء على أنظمة (لوائح) أقرتها السلطة التنفيذية استناداً على ما جاء بالمبادئ الدستورية وكذلك من خلال قواعد قانونية آمرة أو ناهية عن إتيان عمل معين، وضمن شروط معينة وقد يكتفي القانون بجعل الإدارة تمارس عملها بناء على سلطتها التقديرية لتحقيق الصالح العام(1)، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (لمجلس إدارة هيئة تنظيم قطاع النقل العام سلطة تقديرية في الإشراف على السياسة العامة للنقل وتنفيذها وتنظيمها بشكل يحقق الصالح العام..)(2).

إن الفرق بين التصرفات بناء على السلطة التقديرية والمقيدة لا يعني وجود حداً فاصلاً بينهما بشكل قاطع، بسبب وجود شيء من الحرية بالسلطة المقيدة وكذلك شيء من التقييد بالسلطة التقديرية على هذا لا يوجد تصرفات مطلقة بشكل عام.

---

(1) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963م، ص 376.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (008/200) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 600.

لذلك فإن مبدأ سلطان الإرادة لم يعمل بالحرية المطلقة بل تم وضع القيود عليه من خلال التشريعات، وتلك القيود التي ترد على الحرية عديدة بحسب القواعد القانونية الآمرة والتي لا يجوز مخالفتها أو التجاوز عنها[1]، ففي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (إنهاء خدمة الموظف في مؤسسة عالية في أثناء مدة التجربة هي سلطة مقيدة بعدم الكفاءة)[2].

إن مبدأ سلطان الإرادة تأثر باتساع نطاق الالتزامات غير الإدارية التي تنشأ عن مصادر أخرى غير الإرادة وخاصة عن القانون وعن الفعل الضار، فبعد أن كان الالتزام بالتعويض للضرر الذي نشأ أساساً من الخطأ، حيث تطورت أحكام المسؤولية التقصيرية وزادت حالات الالتزام بالتعويض التي تتقرر دون حاجة إلى ثبوت الخطأ من جانب المسؤول عنه كما في حوادث السيارات والعقود الإجبارية عقود التأمين أو عقود الإذعان والتي يوجهها ويديرها القانون وليس إرادتي المتعاقدين.

استقر الفقه والقانون على أن هناك نوعين للإرادة، حيث الإرادة الباطنة والتي هي النية والقصد، أما النوع الثاني هو الإرادة الظاهرة والتي تمثل الصيغة التي تعبر عن الإرادة الباطنة، والإرادة الظاهرة هي بالحقيقة الأصل والدالة على الباطنة وإظهار ما في النفس.

التصرف الإرادي المنفرد ينبثق من خلال عاملين حيث العامل الأول ألا وهو النية لإحداث الأثر القانوني أما العامل الثاني هو إبراز الإرادة، علماً بأن عامل الانفراد هو شكل التعبير الخارجي عن الإرادة بمشيئتها بهذه تحقيق المصلحة العامة دون الأخذ برأي الآخرين في الدولة، مع ضرورة التمييز بين التصرف المنفرد في القانون الخاص والقانون العام حيث أن المبدأ المستقر بالقانون الخاص لا يجيز للفرد العادي أن يقرر حقوقاً لغير أو

---

(1) د. محمد لبيب شعيب، **موجز مصادر الالتزام**، دار النهضة العربية، بيروت، 1970م، ص 24.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/346) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 637.

يفرض التزامات عليهم من جانبه بعكس القانون العام حيث أن القرار المنفرد من خصائص ومميزات القانون العام وعلى الأخص القانون الإداري[1]، ففي حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لكل ذي مصلحة أن يطلب إلغاء تسجيل أي علامة تجارية إذا لم يكن لصاحبها نية صادقة في استعمالها...)[2].

أما القرار الإداري فهو يعبر عن إرادة منفردة أو إرادة طرف واحد أو كما اصطلح عليه بعض فقهاء القانون الإداري بمصطلح العمل الإداري المنفرد الطريق وذلك للدلالة على أن الإدارة إنما تصدر هذا القرار بإرادتها المنفردة[3].

لا يملك الشخص في القوانين الخاصة أن يخلق بإرادته المنفردة أي موجبات على عاتق الغير بعكس الإدارة التي تستطيع بواسطة قراراتها المنفردة أن ترتب آثاراً وتنشئ حقوقاً أو تفرض التزامات على الأفراد دون قبولهم لتحقيق الصالح العام واستناداً إلى القانون العام[4].

إن عنصر الانفراد والأحادية بالإرادة ليس مجرد عنصر شكلي يتعلق بالمظهر الخارجي للإرادة بل هي دلالة على وحدة الإرادة التي يتضمنها التصرف بغض النظر عن عدد الموظفين ممن يشتركون في إعداد القرار الإداري، ومع ذلك يبقى هذا التصرف أو القرار تصرفاً واحداً منفرداً لأنه بعيداً عن إرادة الشخصية المعنوية للإدارة وليس عن إرادة الموظفين ممن اشتركوا بإعداد القرار.

---

(1) د. توفيق شحاته، **مبادئ القانون الإداري**، ج1، الدار الجامعية المصرية للنشر، مصر، 1955م، ص 648.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/42) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4184.

(3) د. فوزي فرحات، **القانون الإداري العام**، ب. ن، بيروت، 2004م، ص 379.

(4) د. عصام نعمة إسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009م، ص 141.

القرار الإداري يتميز بصدوره عن الإرادة المنفردة أي لجهة واحدة، وإن صفة الأحادية تمثل صفة من الإرادة المعلنة في التصرف والطابع المنفرد للعمل الإداري سواء صدر من موظف أو من عدد من الموظفين، هذا مع افتراض أن القانون نص على وجوب أخذ رأي جهات أو استشارات معينة قبل إصدار القرار إلا أن القرار مناط بالشخص المعني بإصداره أما الهيئات الاستشارية أو من كان لها رأي بالقرار سواء كانت استشاراتها ملزمة أم اختيارية فالقرار عائد لإرادة واحدة بإصداره، وليس لإرادة مجلس الإدارة أو مجلسي الوزراء على سبيل المثال.

إصدار القرار بالإرادة المنفردة يخالف إصدار وتوقيع العقود الإدارية والتي تصدر تعبيراً عن توافق إرادتين لهذا تنتفي عنها صفة أحادية الإرادة، لهذا يعتبر القضاء الإداري ركن الانفراد عنصراً أساسياً وضرورياً في القرار الإداري[1].

الإرادة المنفردة هي شكل من أشكال التعبير عن السلطة بين تنفيذ القرار ومن صدور القرار بشأنه، لأن القرار سيؤثر في المراكز القانونية للأفراد بتعديل حقوقهم وواجباتهم دون الاستناد إلى موافقتهم وضد رغباتهم أو خلافاً لإرادتهم ولا أهمية لرضاهم[2]، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (القرار المطعون فيه المتضمن بحث أهلية رتبة الأستاذية للمستدعي يؤثر في مركز القانونية)[1].

إن طبيعة القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة لا تتغير حتى ولو كان في نفاذه وترتيب آثاره معلقاً على موافقة بعض الأفراد، ومثال ذلك لا تستطيع الإدارة أن تعطي ترخيص معين إلا بعد تقديم طلب وان يلقى الطلب القبول استناداً للأنظمة (اللوائح)،

---

(1) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية المصرية، مصر 1955، ص 649.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 63.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/14) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 97.

فاشتراك عدد من الأفراد بإرادتهم لتكوين القرار وتحديد مضمونه لا يتعدى بالأصل إلا تحديد للعناصر الواقعية والشروط التي ستكون سبب للقرار ولصحته[1].

تتقيد إرادة الإدارة عند إصدارها القرارات الإدارية بأسباب تبرر إصدار تلك القرارات بهدف تحقيق الصالح العام أو الغاية منها، لذلك فالسبب كباعث للإرادة يقصد به وجود حالة قانونية واقعية تبرر ذلك، هذا وقد يحدد القانون أسباب معينة لإصدار القرارات.

يشترط في أسباب إصدار القرارات أن تكون صحيحة ومتحققة وقائمة وان تكون حقيقية وليس خيالية أو مستحيلة التحقيق، وإن غياب الأسباب له تأثير مباشر، علماً بأنه لا علاقة للسبب بالغاية من إصدار القرار والتي تشكل الهدف العام من إصدار القرار وهي بالمحصلة تحقيق الصالح العام، وقد يكون السبب لإصدار القرار على سبيل المثال ارتكاب مخالفة ما أو إنجاز عمل معين أو تحقيق مصلحة شخصية أو انحراف بالسلطة، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه (إذا تبين في الظروف التي أحاطت بصدور قرار نقل الموظف أن الإدارة استهدفت غاية خلاف المصلحة العامة فيكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة..)[1].

إن الإرادة هي المعول عليها في إعداد التصرف القانوني والتعبير عنها كمظهر خارجي سواء كان صريحاً أو ضمنياً ما هو إلا دليل عن الإرادة ذاتها، بالرغم من أن دلالة التعبير عن الإرادة لا يشكل دوماً دلالة قاطعة وخاصة عندما تكون العبارات تحتمل أكثر من معنى وغير المعنى الظاهري لذا لا ضرورة للاعتداد بالإرادة وحدها دون ما يعنيه التعبير أو القصد الحقيقي لصاحب التعبير ولكنه يجب الاعتداد بالمضمون.

---

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 419.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/363) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1004.

ينتج التعبير عن الإرادة أثره بوصول العلم لصاحب الشأن والقاعدة العامة التي اتبعها المشرع في القوانين هي ضرورة أن يوضع بالاعتبار الإرادة الحقيقية دون البحث عن النية، فالتعبير الصريح يكشف عن الإرادة سواء كان التعبير باللفظ الدال على المعنى شفوياً أو خطياً أو بالإشارة.

اللفظ هو الأداة الطبيعية للتعبير عن الإرادة، ويقدم على ما سواه من وسائل التعبير وأكثر دلالة على شخصية المتكلم وحقيقة أرادته وما يدور في نفسه من انفعالات، مع إمكانية التعبير خطياً بالكتابة كوسيلة ثانية وهي واضحة الدلالة وتعتبر حجة للكافة وأكثر دقة من اللفظ ويضاف إلى ذلك التعبير بالإشارة[1].

عُرف التعبير الضمني عن الإرادة بأنه الإفصاح عنها بمظهر ليس موضوعاً في الأصل للتعبير عنها إلا أنه لا يمكن تفسيره أو حمله إلا محمل وجود هذه الإرادة[2].

أما التعبير الضمني وهو الذي لا يستدل منه على وجود الإرادة إلا بطريق غير مباشر والاستنتاج حيث الإرادة في هذه الدلالة لم تتخذ في التعبير عنها مظهراً موضوعياً للكشف عنها، علماً بأن الأثر القانوني متطابق للتعبير الضمني مع التعبير الصريح وذلك رعاية للمصالح العامة علماً بأن التعبير الصريح بالكتابة هو الأقوى في إيصال المعنى ووضوح المضمون وإظهار المراد منه ظهوراً بينياً ومكشوفاً مراده، في حين أن الضمني هو لفظ يحتمل المراد منه أو غيره، ويمكن أن يفهم بقرينة، وهو تعبير يحتاج إلى مرجح لأحد الاحتمالات التي يدل عليها ويمكن استجلاءه بالرجوع إلى نية صاحبه[1].

---

(1) د. وحيد الدين سوار، **التعبير عن الإرادة**، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1960م، ص 275.

(2) عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني**، ج1، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987م، ص 216.

(1) د. عبد اللطيف السيد أرسلان عودة، **النظرية العامة للاستقالة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005م، ص 156.

إظهار الإرادة ركن أساسي وجوهري ومهم في التصرفات الإدارية وخاصة الأحادية أي المنفردة، علماً بأن الإظهار بالشكل الواضح يتم بالكتابة ويبرز ذلك عند التفكير في إعلان التصرف أو القرار الإداري أو نشره وذلك مقيد بالشكلية المفروضة لصحته وهي الكتابة.

يجب أن يكون هناك توافق بين الإرادة التي عبر عنها في القرار الإداري (الإرادة الظاهرة) مع الإرادة الباطنة لرجل الإدارة، لأن الصحة أو الغلط في التعبير لا تشكل في كل الأحوال أسباباً من أسباب البطلان بل قد ينتج الغلط أحياناً بحمل الإدارة عن المعنى الحقيقي لما يصدر عنها من تعبير أو غلط في التعبير عن الإرادة[1].

فالتعبير عن الإرادة لكونه المظهر الخارجي والعنصر الأساسي المادي المحسوس سواء كان صريحاً أو ضمني، فالمشرع الأردني رتب على السكوت أو الامتناع عن القيام بعمل أو اتخاذ قراراً صريحاً أو ضمنياً كان من الواجب عليها اتخاذه وأكد القانون على أن قراراً إدارياً قابلاً للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا وذلك حسب ما نص عليه القانون بالقول (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)[1].

التعبير عن الإرادة يمر بمراحل عدة نظرية أو عملية حيث المرحلة الأولى تتمثل بإيجاد الفكرة إلى أمر معين وتعرف بالإدراك، أما المرحلة الثانية تتمثل في مرحلة التبصر والتدبر بالأمر ودراسة الافتراضات لجميع الحلول المحتملة، وفي المرحلة الثالثة يتم التصميم والعزم على الأخذ بالعمل الممكن الأفضل والأخذ بالأمر واعتماده وتمثل هذه

---

(1) د. عصام نعمة إسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 118.

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (11).

المرحلة النية وانعقاد الإرادة بالتعبير، أما المرحلة الأخيرة فهي إصدار القرار بالصيغة التي عزمت عليها الإدارة وكيفية تنفيذ القرار[1].

إذا كانت تصرفات الإدارة توحي بالتزامها الصمت على أنه رفض، عندها فالسكوت سيكون منتجاً لقرار ضمني بالرفض وهذا يشكل قرينة قانونية على الرفض أو الامتناع عن اتخاذ القرار، بالرغم من وجود رأي أخر لا يعتبر الصمت أو السكوت رفضاً لأن مراحل إعداد القرار وأخذ الرأي أو الاستشارة قد تعمل على تأخير الرد أو بسبب كثافة العمل أو لدراسة الموضوع بشكل معقول قانوني يؤدي إلى التأخير بالرد، لذا فالسكوت ليس بالضرورة أن يشكل رفضاً دائماً وإنما هو افتراض قانوني أحياناً[2].

قد يؤدي التعبير الضمني للإرادة عن اتخاذ موقف إيجابي كان ينقطع الموظف العام عن العمل بغير إذن مشروع وهو بشكل متواصل مما يوفر القرينة على أن الموظف بهذا الانقطاع أو الغياب هو ترك للخدمة دون أن يفصح عن ذلك بشكل صريح[3].

التعبير عن الإرادة قد يتمثل في أمر إيجابي أو سلبي مما ينتج عنه قراراً إيجابياً أو سلبياً، ومنها سكوت الإدارة أو امتناعها عن التعبير عن أرادتها وهذا السكوت يمكن أن يعبر عنه بعدة تفسيرات[1] منها:

1. قد يكون السكوت نوع من التعبير عن الإرادة تقصده الإدارة كما هو في حال عدم الرد على التظلم تمسكاً بقرينة الصحة اللصيقة بالقرار الإداري، فالسكوت يعني الرفض دون حاجة إلى الرد.

---

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني**، مرجع سابق، ص 216.

(2) د. محمد جمال جبريل، **السكوت في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م، ص 25.

(3) د. السيد محمد إبراهيم، **شرح نظام العاملين بالخدمة المدنية**، دار المعارف، القاهرة، 1966م، ص 654.

(1) د. ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 51.

2. قد يتضمن معنى السكوت العصيان وعدم الانصياع لأحكام القانون، كما هو في حالة عدم قبول استقالة الموظف قبولاً صريحاً بقصد إيذائه.

3. قد يكون السكوت وعدم الرد من باب الإهمال والتكاسل وعدم الاكتراث بشؤون العمل المقرر بقيام به.

4. قد يرجع السكوت إلى بطء الإجراءات الإدارية الزائدة عن الحد المألوف.

يفترض أن يصدر القرار صحيحاً وسليماً وذلك بناء على استناده إلى الإرادة الصحيحة والمبراة من العيوب، وإن القرار سوف يتبع في صحته وسلامته صحة وسلامة عيوب الإساءة، فالقرار بوصفه عملاً قانونياً من جانب واحد يوجب أن يصدر عن إرادة سليمة وإن العلاقة التي تعبر عنها الإدارة بإصدار قرارها وبين البينة هي تعبير عما يجول في خاطر ونفس الشخص المعنى بإصدار القرار.

إن عيوب الإرادة أو ما تعارف عليه بالقضاء الإداري بعيوب الرضا والناتجة عن الروابط القانونية وما يترتب عليه من آثار، وهذه العيوب تتمثل بالغلط والتدليس والإكراه والغبن، وإن العدالة تقتضي بأن العيب الذي يشوب الإرادة يجب أن يكون محل اعتبار في الأثر القانوني الذي تنتجه الإرادة[1].

عيوب الإرادة تتمثل في الآتي:

أولاً: عيب الخطأ والغلو، وهذا العيب يتمثل في مخالفة القانون وله تأثير مباشر على الإرادة ويجعل الرضا غير تام أو كامل ويشترط أن يكون الخطأ كبير أو جسيم يؤثر على حرية الإرادة في التصرف، قد يحدث الخطأ نتيجة الغلو والغلط الذي قد يؤدي إلى إعدام القرار نتيجة لانعدام الإرادة لاختلاف صفة الشيء أو اختلاف في ذات الشيء أو الغلط في الباعث على إصدار القرار.

---

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، **نظرية العقد**، دار الفكر، بيروت، 1974م، ص 346.

ثانياً: التدليس أو الحيلة: ويتم ذلك باستخدام الخداع أو الإغراء ويعرفه البعض بالغبن أو الغدر أي استخدام أسلوب الغدر مع الشخص وتغير وجه الحقيقة وهو معيب للإرادة باستخدام طرق احتيالية سواء بالفعل أو القول أو بإخفاء وكتمان الحقيقة.

ثالثاً: عيب الإكراه: ويعرف على أنه حمل الغير على القيام بالفعل أو الامتناع عن الفعل بما لا يرضاه ولا اختيار في المباشرة أو الترك، فالإكراه هو أذى أو ضغط مادي أو معنوي يصدر عن إرادة غير سليمة وقد يحصل نتيجة التهديد أو التخويف أو الابتزاز.

يتنوع فعل الإكراه كالإكراه التام الذي لا يبقى للشخص القدرة ولا الاختيار بالتصرف، أما الإكراه الناقص هو الذي لا يعدم الرضا تماماً ولا يفسد الاختيار من قبل المكره.

أقسام الإكراه هي[1]:

1. **الإكراه الذي يعدم الإرادة:** أي الذي لا يكون معه فرصة للاختيار أي زوال الإرادة وإعدامها بشكل تام ويعرف بالإكراه التام السالب للإرادة والاختيار.
2. **الإكراه الذي يعيب الإرادة:** وهو الذي يعطي الإرادة فرصة للاختيار بين التصرف أو الامتناع عنه، وفي مثل هذه الحالة تكون الإرادة معيبة، ويعرف هذا النوع من الإكراه بالإكراه الناقص والذي يعدم الرضا دون الاختيار.

(1) د. علي حيدر، دور الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني، ط1، ج1، دار الجيل، بيروت، لبنان، 1991م، ص 658.

المبحث الثاني: المسؤولية

إن الإنسان مسؤول عن تبعات أعماله وتصرفاته الشخصية ولا يوجد ضامن له غيره وقال تعالى: ﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ﴾[1].

المسؤولية تعني أن كل شخص مسؤول عن تصرفاته وأعماله الشخصية والتي تلحق الضرر بالغير سواء نتيجة إهمال أو ارتكابها بشكل متعمد، وهذا يتطلب التعويض عن الضرر إلا إذا توفر ما يمنع من المسؤولية عن الضرر والتي تمثل في الدفاع المشروع عن النفس والمال والعرض أولاً والمصلحة العامة ثانياً على أن يتجاوز الدفاع عن الحدود المقررة قانوناً وعرفاً وبهذا لا يصبح ملزماً بالتعويض لأن مقتضيات ومتطلبات العدالة هي إلزام من يتجاوز حق الدفاع المشروع بالتعويض على مقدار حجم التجاوز الذي ارتكبه، أي أن رد الفعل لا يتجاوز الحد المألوف والمفترض وبدون أي تهور أو تجاوز أو مبالغة.

تعرف المسؤولية باللغة على أنها اسم مفعول منسوب إليه مأخوذ عن الفعل سأل يسأل سؤالاً، واسم الفاعل من سأل سائل وهم سائلون واسم المفعول مسؤول وهم مسؤولون[2]، وقال تعالى: ﴿وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا﴾[3].

وفي الشريعة الإسلامية أكد رسول الله صلى الله عليه وسلم على المسؤولية للخليفة أو الوالي والفرد المسلم بحسب موقعه الاجتماعي سواء في البيت أو في الدولة بالقول (كلكم راعٍ وكلكم مسؤولاً عن رعيته)[1].

---

(1) سورة البقرة، الآية (286).

(2) محمد بن الفضل، ابن منظور، لسان العرب، ج (13)، دار المعارف، القاهرة، ب. ت، ص 123.

(3) سورة الإسراء الآية (36).

(1) صحيح البخاري، الجزء (3) رقم الحديث (189).

المسؤولية الإدارية تنتج عن ضخامة نشاطات الإدارة مما يجعلها تتسبب بأضرار للأفراد ومن هنا ضرورة التعويض على الضحايا، لكن عمل المرافق العامة يجب ألا يشل بإخضاعه لقواعد متصلبة وعلى موظفيها تحمل العبء النهائي لمسؤولية الأضرار منها أو من موظفيها، وإن المسؤولية على أساس الخطأ هي المبدأ وأن المسؤولية بدون الخطأ هي الاستثناء، والخطأ المرفقي متنوع سواء في السير العمل أو عدم مشروعيته أو تقصير الإدارة في التنفيذ[1].

للمسؤولية أركان تتمثل بالفاعل والمتضرر والفعل علماً بأن الفاعل قد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً، أما المتضرر هو أيضاً الشخص الطبيعي أو المعنوي العام أو الخاص، والذي يلحق به الضرر نتيجة الفعل، أما العمل أو القرار فيتمثل بالقيام بتنفيذ العمل أو اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه أو تنفيذ العمل أو القرار المطلوب تنفيذه، فعند حصول الضرر مع وجود الرابطة السببية تقع المسؤولية ويشكل الضرر الأساس للمسؤولية وسبباً للضمان بالتعويض وجبر الضرر الحاصل بعد الأخذ بالعلاقة أو الرابطة السببية.

يجب استيفاء الضرر للشروط اللازم توفرها في المسؤولية عن الإخلال بالتساوي أمام الأعباء العامة والخاصة وغير العادية، والحالة الثانية التي تتمثل في تطبيق قرار إداري ما وهذا قد يؤدي إلى أضرار يجب على الأشخاص العامة التي سببتها أن تلزم بالتعويض عنها في حدود أوصافها والأخذ بالشروط المستخلصة من مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[1].

المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة هي ما ينتج عن الضرر الحاصل عن تدبير نظامي وليس عن ضرر طارئ وعندما يسبب نشاط الإدارة أعباء خاصة لفئة من

---

(1) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 539.

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظرية العامة في القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م، ص 263.

المواطنين فمبدأ العدالة يقضي بدفع تعويض يعيد المساواة أمام المصلحة العامة، ومبدأ المسؤولية أمام الأعباء العامة يعمل به من ثلاث فرضيات الأولى منها هي المسؤولية الناجمة عن الأشغال العامة، أما الثانية هي الناجمة عن القوانين والمعاهدات الدولية، أما الفرضية الثالثة هي الناجمة عن الأعمال الإدارية المشروعة[1].

مسؤولية الإدارة بالإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة بلا خطأ عندما لا تتخذ الإدارة التدابير التي كان عليها اتخاذها كالمعتاد وذلك لأسباب المصلحة العامة، ويتم ذلك في حال عدم تنفيذ حكم قضائي أو عند عدم إعادة النظام العام أو عند عدم تطبيق القرارات الإدارية.

وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (القرار الصريح والضمني بعدم تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا من جهة الإدارة وهو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة)[2].

على الإدارة العامة بل يجب عليها احترام الأحكام القضائية الصادرة ضدها وهي ملزمة بتنفيذها دون تأخر أو مماطلة أو بالاتفاق عليها، بالإضافة إلى ذلك عليها المساهمة في تنفيذ ما يصدر من أحكام ضد الأشخاص الخاصة في المجتمع.

مسؤولية إعادة النظام العام في المجتمع تقع أولاً وأخيراً على عاتق الإدارة العامة من خلال ما تتخذه من إجراءات وتدابير لازمة لإعادة النظام والحفاظ على السكينة العامة في المجتمع، وأي تقصير أو إهمال أو تباطؤ من الإدارة يعتبر خطأ منها يوجب المسؤولية عند حدوث الأضرار.

---

(1) جوزف تادروس، القاموس الموسوعي الإداري، مرجع سابق، ص 551.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/533) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 781.

عند ارتفاع حدة وجسامة المظاهرات والاضطرابات والنزاعات المسلحة الداخلية على سبيل المثال وما يواجهه الإدارة من صعوبات في مثل هذه المواقف مما يتطلب تدخل قوات الشرطة والأجهزة الأمنية والجيش، وبهذه الحالة يبرر وقوع الخطأ العادي بعيداً عن المسؤولية، أما الخطأ الجسيم يوجب قيام المسؤولية عليها.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا حول مساءلة الإدارة حسب جسامة الخطأ وجاء قولها (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار هو عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال السلطة)[1].

تتنوع الأخطاء التي تسبب الضرر وتبرر تحمل المسؤولية من قبل المعني فمنها الأخطاء الشخصية والأخطاء المرفقية، فالخطأ الشخصي هو الخطأ الذي ينفصل بقدر كاف عن المرفق بحيث يستطيع القاضي العادي تقدير وجوده دون أن يجري أي تقييم لذات سير الموقف.

وأكد قضاء محكمة العدل العليا على أن الشخص الذي يرتكب خطأ شخصياً يجب أن يتحمل النتائج وما يترتب على ذلك الخطأ من قرارات بحقه وجاء قولها (صدور حكم قطعي على المستدعي من محكمة أمن الدولة بالحبس أو الغرامة لارتكابه جنحة تسليم مادة مخدرة للغير فإن القرار باعتباره معزولاً حكماً من الوظيفة يتفق والقانون)[1].

أما الخطأ المرفقي هو ما يقوم به الموظف من عمل مرتبط بالمرفق وغير قابل للانفصال عن أداء المرفق وبعيداً عن الخطأ الشخصي، لذا فالخطأ المرفقي هو الخطأ الذي لا يكون من العدل ومن المناسب أن يتحمله مرتكبه ولا يسأل عنه مهما كان جسيماً طالما

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/504) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 768.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/238) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 185.

لا تتوفر الإمكانية لفصله عن نشاط المرفق كالأخطاء التي يرتكبها الأطباء الجراحون أثناء تدخلهم الطبي أو الجراحي وحالات عدم المشروعية في القرارات الإدارية وعلى العكس فالخطأ الشخصي هو الخطأ المرتكب خارج المرفق مادياً وقانونياً[1].

وصدر حكم لمحكمة العدل العليا يتعلق بالخطأ المرفقي حيث قالت فيه (إن قرار مساعد مدير عام الجمارك بإلغاء الإعفاء عن سيارة المستدعية- من ذوي الاحتياجات الخاصة- من الرسوم الجمركية الصادر عن مدير عام الجمارك يخالف القانون والتعليمات الصادرة بموجبه)[2].

الخطأ الشخصي هو العمل المضر والخاطئ المرتكب من الموظف سواء منفصل أو غير منفصل عن المرفق العام ومنها أخطاء الموظف المتعلق بحياته وشؤونه الخاصة، وكذلك خطأ الموظف في ممارسته الوظيفية بسوء نية أو خطأ جسيم[3].

أما الخطأ المرفقي على أنه تصرف يشكل خرقاً لموجبات الإدارة ويحملها مسؤولية الأضرار التي ألحقتها بالغير كي تترتب مسؤولية على الإدارة، ويترتب على الضحية إثبات وجود خطأ مرفقي، والخطأ المرفقي يسبب أضرار ناتجة عن سوء تنظيم وإدارة المرفق أو عن عدم مشروعية القرار الصادر عن الإدارة أو تشغيل المرفق بوقت متأخر أو لعدم انتظام سير العمل الإداري[1].

---

(1) علي محمود مقلد (من تقديمه)، **القرارات الكبرى في القضاء الإداري**، لمارسولونج وآخرين، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، سنة 2009م، ص 23.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/161) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 538.

(3) جوزف تادروس، **القاموس الموسوعي الإداري**، مرجع سابق، ص 232.

(1) المرجع الساق، ص 235.

أكد قضاء محكمة العدل العليا على عدم مشروعية القرار الصادر عن المرفق العام وذلك بقولها (منح الجنسية الأردنية وإعادتها لطالبها من اختصاص مجلس الوزراء وليس من اختصاص وزير الداخلية)[1]، وهذا خطأ مرفقي.

الرقابة على تقدير حجم ونوع الخطأ أو المخالفة وما يتناسب معها من جزاء عند إخضاعها لرقابة القضاء يعود إلى السلطة التقديرية للقاضي أو القضاة ممن سيصدرون الحكم على ذلك بناء على ما يقدم لهم من مذكرات ومستندات وبينات، علماً بأن الحكم القطعي النهائي بالمنازعات الإدارية المطروحة أمام محكمة العدل العليا غير قابل للطعن.

بالمحصلة فالخطأ هو إخلال بالتزام قانوني، ويقصد بالالتزام هو أن يعمل الشخص ويبذل من الحرص والحيطة وعناية الشخص العادي لمنع وقوع الضرر بالغير أو أي إخلال بما نصت عليه القواعد القانونية يوجب المسؤولية التقصيرية.

يترتب على انعقاد المسؤولية عن العمل غير المشروع الالتزام بإصلاح الضرر وإعادة الحال والوقائع إلى ما كانت عليه وإرجاع الأوضاع إلى ما قبل وقوع الفعل غير المشروع بالتعويض المالي أو بتعويض يعادل الإعادة العينية مع الترضية المناسبة[2].

هذا وللمسؤولية التقصيرية ركنين حيث الركن الأول منهما ويتمثل بالتعدي وهو تصرف متعمد من شخص ما لإلحاق الضرر بالغير أو يحدث منه ضرراً نتيجة التقصير أو الإهمال، أما ما يتعلق بالتصرفات التي تتمثل بالتعدي كالتوقيف والحبس للأشخاص أو الرفض بعدم إحضار شخص مطلوب أو التأخير بإحضاره من قبل رجال الشرطة والموظفين أو دخول الموظفين منازل المواطنين بغير ما يجيزه القانون أو القيام بعمل تعسفي أو دخول

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/307) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 593.

(2) د. حسام علي عبد الخالق، **المسؤولية والعقاب على جرائم الحرب**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004م، ص 49.

المحلات الخصوصية وهذه التصرفات أشار لها قانون العقوبات الأردني من خلال مواده المختلفة[1].

إن التجاوز أو التعدي على حقوق الغير يمثل جناية أو جريمة ضرر لصاحب الحق لذلك فهي واجبة الضمان أو التعويض سواء تم التعدي من شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص وعلى المحكمة الإدارية المختصة أن تقوم من تلقاء نفسها أو بناء على طلب المضرور المشتكي أو من أي شخص ذو مصلحة وعن الفعل والفاعل الذي ارتكب الضرر مع تقدير قيمة التعويض المطلوب من الضرر.

أما الركن الثاني والذي يتمثل بالإدراك ويعني أن الشخص المعتدي يكون مدركاً ومميزاً لما يقوم به مما يوجب المسؤولية، هذا ونص قانون العقوبات على إعفاء كل من هو عاجز عن الإدراك من العقوبة وجاء النص بالقول (يعفى من العقاب كل من ارتكب فعلاً أو تركاً إذا كان حين ارتكابه إياه عاجزاً عن إدراك كنه أفعاله أو عاجزاً عن العلم بأنه محظور عليه ارتكاب ذلك الفعل أو الترك بسبب اختلال في عقله)[2].

يعني إلحاق الضرر بالغير هو كل ضرر مادي أو معنوي يصيب الشخص في ماله أو بدنه أو حريته أو شرفه أو عاطفته أي كل ضرر لحق بالحقوق والحريات الأساسية التي كفلها الدستور في الدولة والقانون سواء حصل الضرر بالعمد أو بالإهمال أو الخطأ بشكل مباشر أو غير مباشر على أن يلزم الفاعل قانوناً بالتعويض وخاصة في حال إساءة استعمال السلطة.

أكد قانون العقوبات الأردني على إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة من قبل الموظفين حيث نص على (كل موظف يستعمل سلطة وظيفية مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعيق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها أو .... أو

---

(1) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م، المواد (178-181).

(2) المرجع السابق، م (92/أ).

تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية وكذلك إذا تهاون بواجباته الوظيفية أو عدم تنفيذ الأوامر أو ألحق ضرر بالمصالح.... أو امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر عن سلطة قضائية أو إدارية يتم معاقبته بحسب نصوص القانون[1].

ففي مجال النشاط والأعمال الإدارية فإنه لا بد من إيجاد مبررات وموانع للمسؤولية وإعفاء الموظفين العموميين في الإدارة العامة أثناء ممارستهم لواجباتهم وأدائهم للخدمة العامة بناء على القواعد التنظيمية (اللائحية) أو بناء على أوامر من الرؤساء الإداريين في حال إلحاق ضرراً للغير وضمن الشروط المحددة والعينية عندها لا يلزم الموظف العام بالتعويض إلا إذا تصرف بشكل شخصي، ويعفى كذلك من المسؤولية عن الضرر إذا ثبت الضرر أنه وقع نتيجة القوة القاهرة أي خارج إرادة الموظف.

نص قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م على (معاقبة كل موظف يستغل الوظيفة بإساءة استعمال السلطة ويخل بواجبات الوظيفة من خلال المواد (182، 183) ويعفى من المسؤولية إذا تصرف بناء على ما جاء بالقواعد القانونية والتنظيمية لتنفيذ الواجبات المحددة بالنظام.

تنتفي المسؤولية عن تعويض المضرور في حال ما ينشأ الضرر بسبب أو نتيجة لفعل أو لعامل أجنبي كالحوادث المفاجأة والتي يصعب تلافي أو تجنب مخاطرها أو يحدث بفعل الغير أو بفعل أو بسيب الشخص المتضرر شخصياً، وأكد قانون العقوبات الأردني على انتفاء المسؤولية، وفي المسؤولية الناقصة من خلال النص على أنه (يفترض في كل إنسان سليم العقل حين ارتكاب الجريمة حتى يثبت العكس)[1]، وأكد أيضاً على إعفاء كل من لا يدرك كنه فعله، كالمجنون والمريض عقلياً وفاقد الشعور.

---

(1) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م، المواد من (182-184).

(1) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م، م (91).

بالمحصلة يحدث الضرر نتيجة فعل أو قرار، ويحدث الضرر المسؤولية التقصيرية وهذا يستوجب التعويض مع توافر رابطة السببية بين الفعل الضار والخطأ المرتكب مع حدوث الضرر علماً بأن القانون نص على كيفية وقوع الضرر بالقول (يقع الضرر نتيجة لمجاوزة الحد المقرر للفعل أي العمل أو يقصد إيقاع الضرر أو التقصير وعدم التجاوز، بالإضافة إلى إتيان عمل غير مشروع لمخالفته القانون)[1].

وهناك رأي آخر بان الضرر يقع نتيجة لعدم الاكتراث أو نتيجة الإهمال وعدم الحذر والحيطة أو نتيجة الامتناع أو التوقف عن اتخاذ الوسائل التي يتطلبها التقصير في التقدير للمجرى العادي من الأمور[2]، أو الامتناع عن بذل العناية المطلوبة لتجنب حدوث عمل غير مشروع بالإضافة إلى التبصر أي فقدان الحذر والانتباه والعمل على تدارك نتيجة متوقعة لحدوث فعل أو عمل غير مشروع يؤدي إلى ضرر محتوم.

من بديهيات القول والعدالة أن لا يسأل الفرد أو جهة ما أو أن يوضع في موضع اتهام ومؤاخذة وأن لا يلزم بالتعويض عن أي تقصير مطلوب منه أو عمل أخطأ به قبل ثبوت مسؤوليته عن ذلك العمل أو الفعل الذي ألحق ضرراً بالغير فالقاعدة العامة هي أن الالتزام يقع عند ارتكاب عمل غير مشروع مثبت بوجود مسؤولية مما يوجب المساءلة.

بالمحصلة تقوم مسؤولية السلطة العامة على أساس الخطأ أو بدون خطأ، فهي حال وقوع خطأ من السلطة، فإن الذي ارتكب الخطأ هم الموظفون، والأصل أن المضرور الذي يطلب الإدارة بالتعويض أن يلتزم بإثبات أركان المسؤولية وهي الخطأ المنسوب للإدارة والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

---

(1) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (256).

(2) د. عبد العزيز اللصاصمة، **المسؤولية المدنية التقصيرية- الفعل الضار**، مطبعة الأرز، عمان، 2002م، ص 26.

المضرور هو الذي يتحمل عبء الإثبات، ففي حال الخطأ الشخصي تقع المسؤولية على عاتق الموظف بصفة شخصية ويتحمل التعويض من أمواله الخاصة، أما في حالة الخطأ المرفقي فتقع المسؤولية على عاتق الإدارة وهي المعنية بدفع التعويض[1].

وأكد حكم لمحكمة العدل العليا على الإثبات بقولها (يعد العيب بالتعسف باستعمال السلطة عيباً قصدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه)[2].

شروط تحقق المسؤولية عن أخطاء المرافق العامة بالدولة:

1. ضرورة أن يصدر الخطأ عن الجهة الإدارية في الدولة.
2. مخالفة الإدارة بتصرفاتها وقراراتها للدستور والقانون والأنظمة السارية.
3. التأخر والتباطؤ من قبل الإدارة في تنفيذ واجباتها ومهامها.
4. امتناع الإدارة عن اتخاذ قراراتها أو تنفيذ مهامها المحددة القانونية بالإهمال العمد.
5. وجود اتفاق أو عقد أو نظام ينص على ذلك أو القانون يؤكل بموجبه الموظف المسؤول عن أي إخلال أو تقصير لتنفيذ ما يطلب منه القيام به.
6. لتحقق المسؤولية يجب أن يصدر عنه تصرف أو إجراء غير مشروع.
7. أن يقع الضرر مباشرة نتيجة تصرفات وأعمال الإدارات.
8. أن يؤثر القرار أو العمل على مركز قانوني لشخص ما.

---

(1) د. محمد محمد عبد اللطيف، **التطورات الحديثة في مسؤولية الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص 195 + د. رمزي الشاعر، **قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992م، ص 281.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2007/92) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 25.

9. الضرر يجب أن يكون مؤكد ومحققاً أو محتمل الوقوع.

10. يجب توفر علاقة سببية بين الضرر والخطأ.

أساس المسؤولية التقصيرية هو الخطأ الحاصل أو المتوقع أو المفترض حصوله كنتيجة لإهمال أو تقصير أو تجاوز، ويتمثل الإهمال بالسلوك الذي يتسم بعد عناية الشخص العادي أي الإخلال بالواجب القانوني وعدم الحرص والحذر الكافي الذي تسبب عنه أضرار للآخرين دون قصد من المدعى عليه، أما من حيث التقصير والتجاوز وتعمد ارتكاب الخطأ فهذا يشكل أساس المسؤولية التقصيرية وهو الذي يوجب التعويض بعد إثباته بشكل يؤكد وجود مخالفة صريحة من جانب المدعى عليه.

أما ما يتعلق بمسؤولية المكره في التعويض، حيث يكون الإكراه بحمل الغير على أن يفعل بغير حق هذا ولا يرضاه أو يختاره أو يباشره أو يتركه الفاعل، وقد يكون بالإكراه على صورتين، حيث الصورة الأولى هي الإكراه التام أي الذي تسلب فيه الإرادة والاختيار بشكل تام، أما الصورة الثانية هي الإكراه الناقص وهو الذي أنعدم به الرضا فقط دون الاختيار[1].

وأكد قانون العقوبات الأردني على عدم مسؤولية المكره على ارتكاب فعل أو خطأ أو جريمة بالإكراه بقوله (لا عقاب على من أقدم على ارتكاب جرماً مكرهاً تحت طائلة التهديد، وكان يتوقع حيث ارتكب ذلك الجرم أو الفعل ضمن دائرة المعقول... أو أي إيقاع ضرر بليغ... كما يشترط أن يكون فاعل الجريمة قد عرض نفسه لهذا الإكراه بمحض إرادته أو لم يستطيع إلى دفعه سبيلاً)[1].

من مسؤولية المكره في التعويض يجب أن تقع على الشخص المكلف وهو البالغ، ولا مسؤولية إلا على الشخص المكلف المختار وفي حال انعدام الإرادة، كما هو في حالة الإكراه

---

(1) علي الحيدر، دور **الأحكام**، تعريب المحامي فهمي الحسيني، مرجع سابق، ص 658.

(1) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م، م (88).

ويكون رضاه مشوباً بالعيب لذلك لا مسؤولية على المكره بالتعويض بالرغم من أن عليه جانب من المسؤولية عند التجاوز للحد المسموح أو المألوف في التعامل.

علاقة الموظف مع الإدارة من حيث المسؤولية تقع ضمن نظرية التابع والمتبوع والشروط التي تحكم تلك العلاقة وهي شروط عامة وتشمل رابطة التبعية أو الخضوع والصفة الخاصة للفعل الضار وارتباط خطأ الموظف بالوظيفة[1].

يعرف التابع لغةً: بمعنى التالي وما يتبع غيرها[2]، أما التابع يعرف بالاصطلاح هو الذي أجر نفسه لخدمة المتبوع باتفاق الطرفين نظير أجر وبموجب عقد كالموظف والعامل في المصنع أو المؤسسات الحكومية وغيرها[3]، ولهذه الصفة أحكام خاصة ما بين التابع تجاه متبوعه والعكس، فإذا تحققت يتحمل المتبوع مسؤولية التعويض وما يلحقه التابع من ضرر بالغير.

العديد من القوانين والأنظمة تلزم المتبوع بالمسؤولية لأي تصرف أو خطأ أو فعل يسبب ضرر للغير أو أي عمل غير مشروع يقوم أو ينفذه التابع في حال تأدية واجباته الوظيفية أو بسببها ويكون المتبوع مسؤولاً عن تابعه إذا كانت الوظيفة التي عهد بها إليه قد هيأت الفرصة لارتكاب العمل غير المشروع حتى لو لم يكن يعمل من بين أعمال تلك الوظيفة[1].

قد تكون الرابطة بين التابع والمتبوع توجد على أساس العلاقة التنظيمية الذي شرعها القانون والأنظمة (اللوائح) الداخلية، أو تقوم على أساس من التعاقد بين الطرفين،

---

(1) د. محمد نصر رفاعي، **الضرر كأساس للمسؤولية المدنية في المجتمع المعاصر**، جامعة عين شمس، القاهرة، 1978م، ص 501.

(2) المعجم الوسيط لمجمع اللغة العربية، مرجع سابق، ص 81.

(3) علي الحيدر، **دور الأحكام**، تعريب المحامي فهمي الحسيني، مرجع سابق، ص 446.

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني المصري**، مرجع سابق، ص 860.

وأن يكون للمتبوع قدرة فعلية أو سلطة في الإشراف والتوجيه والرقابة على التابع ويتحكم بها انتظام سير العمل الإداري داخل الإدارة نفسها وكيفية تنفيذها لواجباتها وكيفية قيام الموظفين بمهامهم المحددة علماً بأن الأنظمة واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء تبين حدود المسؤولية لكل إدارة وأقسامها وحتى الحد الأدنى بالوظيفة العامة ألا وهو الموظف.

عند ارتكاب التابع (الموظف) خطأ يؤدي إلى إلحاق الضرر بالغير عندها على المضرور الرجوع إلى المتبوع (الإدارة) لاستيفاء حقوقه بالضمان أو التعويض أو إلغاء القرار لجبر الضرر الذي لحق به أو قد يلحق به مستقبلاً بعد إثبات ذلك من قبل المضرور.

فعند وقوع الضرر يشترط فيه أن يحدث بحال قيام التابع (الموظف) بوظيفته المعتادة أو بسببها أي وجود علاقة بين الخطأ والوظيفة الذي يمارسها التابع لتثبيت ارتكابه للخطأ من خلال عمله وتأديته لوظيفته بالإدارة سواء كان بعلم المتبوع أو بناء على أوامر منه أم لا، فالمسؤولية تقع على عاتق المتبوع إلا إذا ارتكب العمل بدافع شخصي أو بعمل خارج إطار الوظيفة عندها لا مسؤولية على المتبوع بل تعود للتابع (الموظف).

من الأسباب المباشرة لوقوع الخطأ من التابع أثناء قيامه بواجباته هو التصرف اللامسؤول والسلوك الشاذ وغير القانوني، فالمسؤولية قد يتحملها التابع والمتبوع معاً، والرأي الثاني هو أن يتحملها التابع لوحده، أما الرأي الثالث هو تحميل المسؤولية للمتبوع لوحده رغم مخالفة التابع لأوامر المتبوع سواء بشكل صريح أو ضمني انطلاقاً من القاعدة التي ترى أن المسؤولية بين التابع والمتبوع تتحقق بوجود علاقة التبعية بينهما والتي تؤكد على أنه بحال ارتكاب التابع خطأ أثناء تأديته للوظيفة أو بسببها وإحداث أضرار للغير فإن المسؤولية بالتعويض تقع على عاتق المتبوع ومن حق المتضرر من الخطأ رفع دعوى ضد المتبوع والتابع بالتضامن أو بالانفراد.

الشروط المفترضة لتحميل المتبوع مسؤولية التابع هي:

1. ضرورة وجود سلطة فعلية من المتبوع على التابع للسيطرة عليه والتحكم بأعماله وان يصدر له الأوامر والتعليمات المطاعة وكيفية تنفيذه لأعمال المتبوع وجميع

المهام الموكولة له، وقد يكون التابع موظف بإمرة المتبوع أو الرئيسي الإداري المباشر أو عامل بمهنة معينة من خلال الإدارة نفسها كما هو في تلقي المرض تعليمات وتوجيهات الطبيب ذو العلاقة بالوظيفة وتنفيذه لها لضمان السلامة والصحة للشخص المريض[1].

2. ضرورة توفر الرقابة والإشراف من المتبوع على التابع، وهذا تأكيد إن عمل التابع يتم تحت إشراف ورقابة المتبوع وبناء على التوجيهات التي يصدرها له، وهذا الجانب يمكن أن نلمسه من خلال نظام الخدمة المدنية الأردني حيث يشير إلى تولي الرئيس الإداري أو المدير أو الوزير الإشراف والمتابعة والتوجيه إلى مرؤوسيه لتنفيذ الأعمال المطلوبة منهم سواء للإدارات الأدنى أو الأقسام الفرعية حتى الموظف.

أشار القانون المدني الأردني إلى جملة من الشروط لمسؤولية متولي الرقابة على شخص آخر، كالقاصر على سبيل المثال والرقابة تتمثل بالإشراف والمتابعة والتوصيات والرعاية واتخاذ كافة الاحتياطات لمنعه من ارتكاب الأخطاء التي تضر بنفسه أو تلحق الضرر بالغير، وأن متولي الرقابة ملزم بالتعويض عن أي فعل غير مشروع يقوم به الصغير، وأشار نفس القانون لمن هم المسؤولون عن رقابة الصغير التابع أو أولياءه حيث نص على أن (ولي الصغير هو أبوه ثم وصي الأب ثم جده الصحيح، ثم وصي الجد، ثم المحكمة أو الوصي الذي نصبته المحكمة مثل الأم)[1].

3. وجود علاقة أو رابطة التبعية بين المتبوع والتابع سواء كانت على أساس عقدي بينهما أو علاقة تنظيمية ينظمها القانون والأنظمة والتي توفر السلطة القانونية للمتبوع لرقابة وتوجيه تابعه وتحمل مسؤولية تصرفاتهم عند إضرارها بالغير.

(1) د. عبد العزيز اللصاصمة، **المسؤولية المدنية والتقصيرية**، مرجع سابق، ص 229.

(1) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (123).

الفصل الخامس: التفويض الإداري ومقارنته مع الحلول والإنابة والوكالة

تقديم:

القاعدة الأصيلة أن تمارس جميع الاختصاصات القانونية المناطة في الرئيس الإداري من قبله شخصياً وحسب الوظيفة المعين بها في ترتيب السلم الإداري في إدارته وذلك انطلاقاً من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهو من المبادئ المستقرة في القضاء الإداري. وأن يتحمل الرئيس الإداري شخصياً مسؤولية جميع التصرفات الصادرة عنه وعن مرؤوسيه.

القدرة على مباشرة الاختصاصات القانونية يحددها المشرع وذلك من خلال النصوص الدستورية والقوانين والأنظمة (اللوائح) والتي تلزم صاحب الاختصاص أن يمارسه بنفسه أو يعهد به إلى أحد مرؤوسيه بهدف انتظام سير العمل الإداري لتحقيق الصالح العام أو الخاص معاً.

سنعمل على إدراج جملة من تعاريف التفويض ومفهومه وخصائصه التي تميزه عن الوكالة والإنابة والحلول لتنفيذ المهام والاختصاصات المقررة في الوظيفة العامة، هذا وسنورد بعض الشروط المفترض توافرها في التفويض مع ذكر أنواع التفويض المختلفة.

سنناقش في هذا الفصل: التفويض ومقارنته مع الحلول والإنابة والوكالة من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: شروط وأنواع التفويض.

المبحث الثالث: مقارنة التفويض بالحلول والإنابة والوكالة.

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الوظيفة العامة

إن ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات على موظفيه تفرضها طبيعة التنظيم والمبادئ والأعراف الإدارية العامة والتي تتمثل في قدرته وحقه بالتوجيه والإشراف والرقابة وإصدار الأوامر والتعليمات وتعديل ووقف وإلغاء والتعقيب على تصرفات وقرارات مرؤوسيه وتفويضهم بعض الاختصاصات بناء على إرادته الشخصية.

التفويض في الأعمال والقرارات الإدارية يشمل مجالات واسعة ومتعددة ولا يقتصر على إصدار القرارات الإدارية بل يشمل التوقيع على القرارات، والتوقيع على إبرام العقود الإدارية، أو التفويض برئاسة لجنة معينة محددة المهام، أو التفويض أو الإذن بالصرف المالي بناء على تعليمات وغير ذلك من التصرفات القانونية.

التفويض في النشاطات الإدارية قد يتمثل بأن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته أو واجباته والتي يستمدها من القوانين والأنظمة (اللوائح) لأحد المرؤوسين من المستويات الإدارية التالية له في الدرجة[1].

عملية التفويض تتضمن إسناد مهمة من موظف لآخر على أن يبقى المفوض مسؤولاً عن هذه المهمة حتى النهاية، وهذه العملية تتضمن عاملين –الرقابة والاستقلال– والمفوض مسؤولاً بمراقبة ما تم تفويضه لأنه سيتحمل المسؤولية الكاملة عن نتيجة التصرف على أن يعطى قدراً من حرية التصرف للمفوض إليه دون أن يستقل بالشكل الكامل[2].

---

(1) د. محمد أحمد الطيب، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان**، ب. ن، القاهرة، سنة 1987م، ص 461.

(2) د. فؤاد العطار، **مبادئ علم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1974م، ص 164.

عرف التفويض باللغة: "فوض إليه الأمر- صيره إليه وجعله الحاكم فيه"[1].

وعرف التفويض بالاصطلاح: على أنه منح أو إعطاء السلطة من إداري لأخر أو من وحدة إدارية تنظيمية لأخرى، لغرض تحقيق واجب إداري معين[2].

عُرف التفويض بالفقه هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر[3]، وعرف أيضاً التفويض بأن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصه التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك[4].

التفويض هو تخويل بعض الجهات أو الأشخاص حق اتخاذ القرارات إنابة عن الجهات المفوضة ولحسابها أو باسمها وتخويلها بعض السلطات المناسبة لتحقيق ذلك، والتفويض لا يلغي مسؤولية المفوض في النتيجة النهائية للموضوع المفوض فيه[5].

وعرف التفويض عموماً هو أن تعهد جهة إدارية ما ببعض من اختصاصاتها الأصلية إلى جهة أخرى بصفة مؤقتة، أي بعض الاختصاصات وليس كل الاختصاصات مما يعني الجزئية وليس حصراً على المرؤوسين وهذا على خلاف النيابة والتي تمثل حلول

---

(1) د. حسن عيسى الشيخ، **التفويض الإداري في القانون الإداري**، شركة مطابع السودان، الخرطوم، 2011م، ص 55.

(2) ابن منظور، **لسان العرب**، مادة فوض، دار المعارف، ج5، ص 3485.

(3) د. جميل أحمد توفيق، **إدارة الأعمال مدخل وظيفي**، دار الجامعة المصرية، الإسكندرية، 1988م، ص 244.

(4) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري- قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 706.

(5) د. محمد قاسم القريوتي + د. مهدي حسن، **المفاهيم الحديثة في الإدارة**، المطابع المركزية، ط3، عمان، 1993م، ص 169.

إرادة شخص يسمى النائب محل إرادة شخص آخر يسمى الأصيل مع إبرام تصرف قانوني مع إضافة آثاره إلى شخص الأصيل[1].

يعرف التفويض قانونياً على أنه تكليف الرئيس الإداري لأحد مرؤوسيه للقيام بممارسة بعض من صلاحياته وواجباته التي خولها له الدستور أو القانون أو النظام (اللائحة) في حالات معينة مع الالتزام بضوابط معينة أو محددة[2].

كل مسؤول إداري يمثل إدارته في كل ما يتعلق بشؤونها وينفذ السياسة العامة فيها، هذا وتمثله النيابة العامة في التقاضي عن إدارته أو يقوم بتفويض شخص مفوض أمام المحاكم غير رئيس النيابة العامة ويفوض خطياً بالتقاضي عنه، وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا للدلالة على عدم وجود ما يمنع أن يفوض الرئيس الإداري أي شخص آخر محامٍ غير رئيس النيابة العامة الإدارية ليمثله أمام المحكمة استناداً إلى ما جاء بنص المادة (5/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م والتي نصت على أنه (يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى، سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم وفي جميع إجراءاتها ولأخر مرحلة من مراحلها، ولهذا جاء قرار محكمة العدل العليا بالقول (لا يوجد في نص المادة (5/ب) من قانون المحكمة ما يمنع رجل الإدارة العامة من أن يكون له ممثل آخر غير رئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه)[3].

---

(1) د. حسن عيسى الشيخ، **التفويض الإداري في القانون**، شركة مطابع السودان للعملة، مرجع سابق، ص 75.

(2) د. شروق أسامة عواد حجاب، **النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 35.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/119) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4373.

ففي عملية التفويض يجب على كل من الرئيس الإداري المفوض والمفوض إليه احترام القواعد القانونية السارية وما تضعه الجهات الإدارية ذاتها من أنظمة وتعليمات أو إجراءات لاحقة فضلاً على القيود التي يضعها الدستور والقانون مسبقاً على التفويض.

التفويض في الاختصاص يتم بحيث لا يملك الأصيل أن يفوض أي شخص أو أي موظف إلا لمن يأذن له النص القانوني بذلك التفويض، كما أن القاعدة الأصولية تقضي بان المفوض إليه لا يملك تفويض ما فوض به من اختصاصات إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بذلك.

حصل خلاف حول التفويض للسلطة والاختصاص وتعددت الآراء بالموافقة أو المعارضة للتفويض بالسلطة، أما ما يراه الدكتور عبد الفتاح حسن أن السلطة يجب أن تفوض مع الاختصاص استناداً إلى أن الرئيس الإداري يلتزم بواجبات معينة وله السلطة اللازمة لإنجازها فإذا فوض جانباً من واجباته إلى تابعيه فإنه من المنطق أن يفوض إليه أيضاً قدراً من السلطة اللازم لأدائها، فتفويض الواجبات وتفويض السلطة بهذه الحالة متلازمان[1].

استقر الفقه والقضاء على أن الشخص المفوض له القيام بعمل معين لا يعتبر خصماً في المنازعات الإدارية إذا تصرف في حدود التفويض وفي حدود القانون، ولم يتجاوز على مبدأ المشروعية عند تنفيذه للعمل المفوض به، وهذا ما تم التأكيد عليه في أحد السوابق القضائية التي رفعت أمام محكمة العدل العليا الأردنية، حيث ثبت فيها أن رئيس قسم التفتيش في أمانة عمان الكبرى قد تم تفويضه بتوجيه إخطارات التنفيذ بإزالة السور العائد للمستدعي وذلك بناء على قرار صادر عن إدارته اللجنة المحلية لمنطقة بسمان في أمانة عمان الكبرى بالرقم (13) الصادر بتاريخ 1995/1/4م وكذلك قرار اللجنة اللوائية

(1) د. عبد الفتاح حسن، **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969م، ص 184.

بأمانة عمان الكبرى رقم (98) بتاريخ 1995/2/7م والمرفوع الطعن بهما من قبل المستدعي.

قامت محكمة العدل العليا بإقرار المبدأ الذي قالت فيه (تفويض رئيس قسم التفتيش في أمانة عمان الكبرى بتوجيه إخطارات التنفيذ بإزالة السور لا يجعله خصماً في دعوى الطعن بالقرارين الصادرين عن اللجنة المحلية واللوائية بإزالة السور كونه ليس مصدر للقرارين المطعون فيهما)[1].

تأكيداً على مبدأ تمت الإشارة إليه على أن الأصل في رجل الإدارة أن يقوم بمهام وظيفته بشخصه هذا واستثناء على ذلك الأصل فإنه يجوز له أن يقوم بإصدار قرار يفوض فيه جزء من اختصاصاته إلى بعض من مرؤوسيه في الجهة الإدارية المسؤول عن إدارتها ومعين بها تعيناً أصيلاً.

عند تفويض جزء من الصلاحيات يجب أن لا يتم التوسع في تفسير التفويض أو القياس عليه، ولا يجوز للمفوض أن يقوم بتفويض شخص آخر بالصلاحيات والمهام التي تم تفويضه بالقيام بها.

وفي قضاء لمحكمة العدل العليا حول ذلك المضمون جاء قولها (لا يرد القول أن المفوض بالتعيين مفوضاً حكماً بإلغاء التعيين وعليه فلا يجوز لمدير شؤون الموظفين المفوض من وزير التربية والتعليم بالتعيين إلغاء التعين)[2].

التفويض في الصلاحيات من قبل الرئيس الإداري يجب أن يستند كما أسلفنا إلى نص قانوني يعطيه الحق بتفويض جزء من اختصاصاته وهذا ما أكد عليه اجتهاد لمحكمة العدل العليا والذي جاء قولها فيه (عدم وجود نص في نظام موظفي مؤسسة المواصفات

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/76) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4241.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/389) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 634.

والمقاييس رقم (26) لسنة 2004م يجيز ولمجلس الإدارة أن يفوض جزءاً من صلاحياته إلى المدير العام فيعتبر قرار المدير العام باطلاً لاستناده لتفويضاً باطلاً)[1].

وفي سابقة أخرى حول التفويض ففي قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (33) لسنة 1999م وبالمادتين رقم (5 و12) من نفس القانون والتي تؤكد على أن مجلس إدارة هيئة التأمين يتولى المهام والصلاحيات لمتابعة الإجراءات القضائية التي يكون فيها الهيئة طرفاً حيث أن مجلس الإدارة مفوض مدير عام هيئة التأمين بتوقيع الوكالة المعطاة للمحامي لتمثيل الهيئة في الدعاوي المقامة ضدها فتكون الوكالة صحيحة والدفع بعدم صحتها مستوجب الرد، فجاء قرار محكمة العدل العليا بإقرار المبدأ القائل (تكون الوكالة المعطاة للمحامي من مدير عام هيئة التأمين ليمثل الهيئة بالدعوى المقامة ضدها صحيحة ما دام أن المدير قد فوض من مجلس الإدارة)[2].

وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا تؤكد على عدم تفويض مدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي في إحالة الموظفين على التقاعد لأن هذا التصرف هو من اختصاصات مجلس الإدارة وليس من اختصاص المدير العام وذلك استناداً لما جاء بالمادة (12) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م وكذلك المواد (2) و(4/ب) من نظام موظفي مؤسسة الإقراض الزراعي رقم (83) لسنة 1998م لذا جاء قرار المحكمة بالقول (مجلس إدارة مؤسسة الإقراض الزراعي هو المختص في إحالة موظفي المؤسسة على التقاعد وليس مدير عام مؤسسة الإقراض الزراعي)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/524) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 787.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/332) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 676.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/249) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 57.

أسس التفويض الإداري وتشمل ما يلي:

1. ضرورة التقيد بتحديد العمل أو القرار أو النشاط محل التفويض.
2. منح المفوض الحق بالتصرف وإصدار الأوامر سواء بعمل أو امتناع عن عمل.
3. التزام المفوض إليه بتأدية المهام المخصصة والمفوض بها بالطرق القانونية السليمة وتحمل المسؤولية التي يستوجبها ذلك الاختصاص تجاه المفوض.
4. ضرورة وجود نصوص قانونية أو نظام يؤكد على مبدأ التفويض، وعلى الأشخاص الممكن تفويضهم، والموضوعات التي يمكن أن يتم تفويضها.
5. الأخذ بالاعتبار للاختصاصات التي يحظر تفويضها بنص القانون أو لطبيعتها الفنية والتي لا يجوز تنفيذها إلا من قبل الرئيس الإداري المباشر الأصيل أو من ينوبه في حال غيابه أو لعدم قدرته على ممارسة مهام وظيفته في تلك الفترة الزمنية.

أهمية التفويض تبرز في تحقيق ما يلي:

1. إعطاء أكبر عدد ممكن من المرؤوسين الحق بالمشاركة مع الرئيس الأصيل في إصدار واتخاذ القرارات الإدارية.
2. التفويض يوفر قدر أكبر من المرونة والحرية والابتعاد عن الجمود في اتخاذ القرارات الإدارية.
3. انتظام سير العمل الإداري نتيجة التفويض باختصار بعض الإجراءات والقيود الإدارية على الموظفين.
4. مشاركة المرؤوسين في تحمل المسؤولية مع الرئيس الإداري الأصيل أو مع القيادات الإدارية العليا.

5. يوفر التفويض الاستجابة السريعة لإنجاز الأعمال عند الضرورة أو في الحالات الاستثنائية.

6. يغطي التفويض النقص في إصدار التشريعات التي تنظم كافة المهام والواجبات التي تناط بالوظائف ومهام الإدارات المنظورة ولمعالجة المتطلبات والاحتياجات الإدارية لخدمة المجتمع.

7. التفويض يوفر أسلوب فعال لممارسة الرقابة الإدارية على سير العمل الإداري من قبل الرئيس الإداري وذلك من خلال متابعة وتقويم القرارات والأعمال التي ينجزها أو ينفذها المفوض لهم القيام بها.

8. يهدف التفويض إلى تخفيف الأعباء على الرئيس الإداري بالإضافة إلى تدريب المرؤوسين على تحمل أعباء المسؤولية، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها (لمدير الأمن العام أن يفوض خطياً جميع أو بعض الصلاحيات المناطة به بموجب القوانين والأنظمة المرعية لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم ما لم يرد نص يخالف ذلك)[1].

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/55) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص510.

المبحث الثاني: شروط ونوع التفويض

تقديم:

التفويض في الاختصاص الإداري يعتبر تصرف قانوني يخضع لقواعد تشريعية تنظيمية ليسير في الاتجاه والطريق الصحيح لتحقيق الغاية منه، وهذه القواعد تعتبر هي أول الأسس التي يفترض أن تتوفر في التفويض في مختلف أنواع التفويض الإداري.

التفويض عمل إداري يتوقف على إرادة المفوض، فهو الذي يحدد وقت التفويض والشخص المفوض إليه، وقدرته على سحب وإلغاء التفويض في أي وقت يشاء كما يسبغ على عملية التفويض الصفة الشخصية[1].

التفويض قد يكون تفويضاً تشريعياً أو تفويضاً إدارياً، فالتفويض التشريعي يصدر عن البرلمان إلى السلطة التنفيذية وبقرار من رأس الدولة، علماً بأن السلطة التشريعية بحسب الواقع العملي لا تصدر قرارات عادية، وإنما هي تعبر عن إرادتها بالتصويت داخل المجلس وذلك نظراً لأنها صاحبة الاختصاص التشريعي بالرفض أو الموافقة.

نناقش في هذا المبحث الثاني: شروط وأنواع التفويض من خلال مطلبين:

المطلب الأول: شروط التفويض.

المطلب الثاني: أنواع التفويض.

---

(1) د. رمضان بطيخ + د. محمود أبو السعود، **النظرية العامة في التنظيم الإداري**، ب. ن، القاهرة، 1986م، ص 202.

المطلب الأول: شروط التفويض

التفويض يصدر بقرار ويجب أن يتضمن هذا القرار جملة من الشروط حتى يكون مقبولاً وغير قابل للطعن بالإبطال، ومن الشروط المفترض أن تتوفر في قرار التفويض أن يصدر من المختص وأن يصدر القرار مكتوباً ويتضمن الموضوع المقرر أن يتم التفويض فيه، والشخص المفوض له اتخاذ الإجراءات التنفيذية وأن يقترن بمدة زمنية محددة، هذا ويمكن أن نفصل الشروط بالآتي:

1. أن يصدر التفويض من الشخص المخول قانوناً بإصداره: تتم عملية التفويض في الهيئة الإدارية بين موظفيها، هذا والمفوض هو الرئيس الإداري، والمفوض إليه هو المرؤوس، ويشكلان الحلقة المتصلة في نطاق عملية التفويض، وإذا حصل التفويض في بعض الاختصاصات إلى لجنة من اللجان أو إلى هيئة من الهيئات، هذا وأعضاء اللجنة أو الهيئة هم أشخاص وهم المعنيون بتنفيذ التفويض على أرض الواقع أي بالمحصلة فالأشخاص هم عنصر أساسي في العملية التفويضية.

أن يصدر التفويض ويقتصر على الشخص الذي أجاز له التشريع إصدار التفويض[1]، وإن لم يحدد التشريع شخص المفوض إليه انطلاقاً للعمل بمبدأ المرونة لاختيار المرؤوس المناسب من حيث الأقدمية بالمرؤوسين في الوظيفة والعمل والخبرة والكفاءة.

2. يجب أن يصدر التفويض مستنداً إلى نص تشريعي، سواء كان دستورياً أو قانونياً أو نظام، وأساس ذلك أن الاختصاص واجب والتزام يتعين على من كلف به أن يمارسه شخصياً ولا يعهد به للغير، وإذا قام الموظف بالتفويض دون سند قانوني يسمح له بذلك فإن هذا التصرف يترتب عليه أخطاء ونتائج خطيرة تهدد النظام الإداري في الدولة.

---

(1) د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م، ص 167.

لسلامة التفويض يتطلب القضاء الإداري وجوب استناده إلى نص تشريعي أو لائحي يجيزه، وإذا أجاز المشرع التفويض فإن المفوض إليه لا يملك التفويض إلا إذا جاز ذلك المشرع صراحة[1].

توزيع الاختصاصات يحددها الدستور أو القانون، والموظف المباشر يباشر الوظيفة التي عهد بها القانون إليه باعتباره أهلاً لتوليها، فلا يجوز له أن يفوض غيره في مباشرة مهام هذه الوظيفة إلا إذا جاز له الدستور أو القانون ذلك[2].

ففي حال ما يصدر الرئيس الإداري قراره بالتفويض دون أن يكون القانون قد أجاز ذلك فإن هذا التفويض يكون باطلاً ويتعين الطعن به بالإلغاء لأن القانون لم يصرح بذلك.

أما بالنسبة إلى استناد التفويض إلى العرف الإداري، فليس هناك ما يمنع من أن يستند التفويض إلى العرف الإداري، والعرف يعتبر أحد مصادر القانون الإداري، لا بل والقانون عموماً، وهذا يتطلب وجود عرف يأذن له ويستند إليه التفويض[3].

3. يشترط في التفويض أن يكون محدد المدة، تحديد المدة الزمنية التي يبدأ بها التفويض وينتهي أو يزول بها التفويض كي يعود الاختصاص المفوض به إلى الأصيل ليمارس الاختصاص من قبله شخصياً.

قد يرد التحديد لمدة التفويض من خلال النص التشريعي الذي استند عليه التفويض أو من خلال قرار التفويض الصادر عن الأصيل مع الأخذ بالاعتبار أن لا

---

(1) د. سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م، ص 409.

(2) د. رمزي الشاعر، **مبادئ الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص 141.

(3) د. محمد فتوح محمد عثمان، **التفويض في الاختصاصات الإدارية**، دار المنار، القاهرة، 1986م، ص 35.

يكون التفويض مستمر بدون تجديد وإلا اعتبر تنازل عن الاختصاص من جانب الأصيل وهذا تصرف غير مشروع.

يجب أن يتوفر سلطة تقديرية للمسؤول الإداري الأصيل في اختيار التوقيتات التي يبدأ وينتهي بها التفويض وعليه أن يحسن اختيار الوقت المناسب للتفويض بهدف استقرار المعاملات كي لا تبقى المراكز القانونية مهددة بالتغيير لمدة طويلة وغير محددة.

قرار التفويض عمل إداري وهو إفصاح وتعبير عن إرادة الأصيل وكل عمل إرادي لا بد أن يتم عن اختيار فالإرادة لازمة لإحداث الأثر القانوني، ويعتبر القرار عمل قانوني يجب أن يصدر عن شخص كامل الأهلية[1].

4. يشترط أن يصدر التفويض مكتوباً، وهذا الشرط استقر عليه جانب من القضاء والفقه بأن يكون قرار التفويض مكتوباً ومؤرخاً ولسبباً صريحاً، علماً بأن بعض الفقهاء يرى أن من الممكن أن يتم التفويض شفاهة[2].

صدور قرار التفويض من الأصيل يشكل تعبيراً صريحاً عن إرادته، ويعتبر عملاً قانونياً يترتب عليه التزام على الأفراد للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، وما يتحقق إليهم من أثر قانوني، وقرار التفويض يعتبر قراراً إدارياً، وأن يلتزم بالمشروعية بأن يخلو من العيوب التي تعيب القرار الإداري.

التفويض يعتبر وسيلة مؤقتة لإنجاز الأعمال المطلوبة بسرعة وكفاءة وبدون إعاقة لتقديم الخدمة المطلوبة في المجتمع لذا لا بد من أن يكون للتفويض بداية ونهاية، هذا وانتهاء التفويض يعود إلى عدة أسباب منها إلغاء التفويض من

---

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981م، ص 342.

(2) د. بكر قباني، **الإدارة العامة**، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م، ص 103.

المفوض، أو انتهاء التفويض بانقضاء المدة المحددة للتفويض، أو ينتهي التفويض بتغير أحد أطرافه سواء المفوض أو المفوض إليه[1]، أو ينتهي التفويض بتنفيذ الموضوع وكل ذلك يحدد خطياً من خلال التفويض نفسه.

5. وجوب تحديد الاختصاص المفوض: لذا كل تفويض يتضمن موضوعاً محدداً يشترط أن يصدر قرار التفويض في الموضوع المحدد بشكل واضح وصريح، وأن يكون الموضوع ممكناً وجائزا قانوناً، وأن يكون القرار مشروع من حيث الشكل والمضمون، أي أن مشروعية المحل شرط من شروط صحة قرار التفويض.

من المبادئ الأساسية أن لا يصح إجراء التفويض إلا في إطار الموضوعات والقرارات المحددة والمرخص قانونياً بتفويضها، وإلا كان قرار التفويض غير مشروع، وأن لا يكون التفويض عام بدرجة يتعذر معها تحديد الموضوعات المفوضة بشكل كافي.

استقر الفقه بان هناك موضوعات لا يجوز التفويض فيها ومن أهمها المسائل المالية والتصرف في الموازنات، والقرارات الكبرى، وكذلك ما يؤدي إلى تغيير في السياسة العامة الإدارية، وكذلك طريقة العمل وإعادة توزيع القوى البشرية في الجهة الإدارية ذاتها[2].

6. الشروط الشكلية في قرار التفويض: الشكل للقرار أن يكون مكتوباً أو شفوياً، وهل القرار صريحاً أو ضمنياً، وهل يعبر عن إرادة الرئيس الإداري الأصيل، ويقصد بالشكل للقرار هو الصورة الخارجية التي تحتمها القوانين والأنظمة بان يفرغ بها القرار، هذا ولا يفترض أن يصدر القرار بصيغة أو شكل معين إلا إذا اشترط المشرع ذلك علماً بان الشكل المفوض في أي قرار إداري هو أن يصدر مكتوباً.

---

(1) د. حنا إبراهيم نده، **القضاء الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 360.

(2) د. محمد فتوح محمد عثمان، **التفويض في الاختصاصات الإدارية**، دار المنار، القاهرة، 1986م، ص 73.

أكد الفقه على أن قرار التفويض هو قرار شأنه شأن أي قرار إداري آخر، ولا يصدر بشكل معين، ولا يتطلب إجراءات خاصة ومحددة، وقد يصدر شفاهة أو خطياً، ويفضل أن يكون خطياً والقاعدة العامة هي ضرورة احترام إرادة المشرع والعمل بمقتضى النص[1].

7. الشروط الموضوعية للتفويض: باعتبار أن التفويض هو استثناء عن الأصل العام، ولهذا لا يكون التفويض صحيحاً إلا إذا نص القانون عليه، ولا بد من صدور قرار التفويض مطابقاً لنص القانون[2].

يشترط في التفويض التشريعي أو التفويض الإداري أن لا يكون من ضمن موضوعات التفويض موضوع سلطة الأصيل– هيئة أو شخص طبيعي–لا تفوض، والتفويض يفترض أن يقع على السلطة المباشرة للأصيل، هذا ولا يشمل التفويض كافة الاختصاصات بل على جزء أو بعض الاختصاصات، لأن التفويض لكامل الاختصاصات يعني التنازل عنها، وإن التفويض المطلق سواء أكان تشريعياً أم إدارياً غير جائز[3].

---

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح، **الإدارة العامة**، المكتب المصري الحديث، الإسكندرية، 1971م، ص 50 + د. عبد الكريم درويش + د. ليلا تكلا، **أصول الإدارة العامة**، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1968م، ص 390.

(2) د. شروق أسامة عواد حجاب، **النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 66.

(3) د. فؤاد العطار، **مبادئ علم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م، ص 166 + د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء التأديب**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971م، ص 502.

لا يستعمل التفويض التشريعي إلا في الظروف الاستثنائية الطارئة، ويشترط تحديد موضوع التفويض أو الغرض منه، وأن تعرض القرارات بالتفويض التي يصدرها رئيس الدولة على البرلمان لإقرارها، وأن لا يكون التفويض لفترة زمنية محددة(1).

هذا وينتهي التفويض التشريعي بانتهاء الغرض الذي أعطي التفويض من أجله، وينتهي التفويض من السلطة التشريعية نفسها، وبانتهاء المدة الزمنية، وينتهي التفويض بحل البرلمان(2).

فالتفويض الإداري يكون إذا عهدت جهة أو صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة بممارسة جانب من اختصاصه وأن يتضمن قرار التفويض موضوعاً في الاختصاص الإداري(3)، هذا ويأخذ التفويض على سبيل المثال في الأردن بما نص عليه نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م في المادة (181) وكالآتي:

1. لرئيس الوزراء أن يفوض أياً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة بالموضوع.
2. للوزير أن يفوض أياً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو يفوض أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية.
3. للأمين العام أن يفوض أياً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة.

---

(1) د. فؤاد العطار، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص 707.

(2) د. سليمان الطماوي، **السلطات الثلاثة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967م، ص 54.

(3) د. أنور أحمد أرسلان، **مبادئ الإدارة العامة**، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م، ص 138.

المطلب الثاني: أنواع التفويض

التفويض قد يكون تفويضاً تشريعياً أو تفويضاً إدارياً، فالتفويض التشريعي هو ما يصدر عن السلطة التشريعية — البرلمان— بالموافقة، وإقرار التفويض، أما التفويض الإداري والذي يصدر عن الإدارة العامة سواء كان صادر عن رجل الإدارة أو الجهة الإدارية.

يتنوع التفويض الإداري استناداً إلى طبيعة الأداء والكيفية التي يصدر بها وعنها قرار التفويض، أو تبعاً لطبيعة الاختصاص الوظيفي المفوض به، وذلك حسب الأنواع التالية :

أولاً: التفويض من حيث طبيعة الاختصاص المفوض به: وهذا النوع من التفويض يعود إلى الوظيفة أو الاختصاص الذي سيصدر به التفويض من قبل رجل الإدارة بحيث يكون التفويض باختصاص معين أو محدد كجزء من اختصاصات الرئيس الإداري التي يتخلى عنها الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه للحفاظ على انتظام سير العمل الإداري في الوحدة الإدارية.

والتفويض المتعلق بطبيعة الاختصاص المفوض به قد يشتمل على الاختصاص في موضوع معين أو تفويضاً بالتوقيع من قبل المرؤوس لمساعدة الرئيس الإداري في إنجاز المهمات والواجبات في إطار الزمن المحدد، وعلى هذا يقسم هذا النوع من التفويض إلى:

1. التفويض بالاختصاص موضوعياً: وأكد ذلك الفقه أن بين هذا النوع من التفويض على قاعدة توزيع الاختصاص والمسؤوليات دون إجراء أي تعديل بالاختصاصات الأصلية، وقد يستمر ولا يتأثر بأي تغيير لأنه ورد في صلب القانون، أما التفويض بالتوقيع يدور وينتهي بوجود الأشخاص سواء المفوض أو المفوض إليهم[1].

---

(1) د. رمزي الشاعر، **مبادئ الإدارة العامة**، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م، 156.

ففي سابقة أمام محكمة العدل العليا تؤكد على عملية التفويض بالاختصاص وذلك من رئيس الجامعة الأردنية (حكومية) لنائبه للشؤون الإدارية والمالية وفقاً لقرار التفويض رقم (2460/12) الصادر بتاريخ 2008/9/20م علماً بأن التفويض استند على نص المادة (14/د) من قانون الجامعة الأردنية رقم (5) لسنة 2009م، والذي جاء قرار المحكمة فيه بالقول (إن قرار تبليغ نائب الرئيس للشؤون الإدارية والمالية –المفوض من الرئيس– للمستدعي بأنها العقد بموجب كتاب رسمي صدر صحيحاً من شكله الموضوعي)[1].

التفويض بالاختصاص هذا ما بني عليه في العرف الإداري، أما التفويض بالاختصاص والسلطة قد يؤدي إلى تخلي الموظف الأصيل عن الاختصاصات التي فوض الغير بتنفيذها ما دام التفويض قائم أو ساري المفعول، ولا يحق للأصيل ممارسة الاختصاص إلا بإلغاء التفويض[2].

2. التفويض بالتوقيع: فالتفويض بالتوقيع حيث يدور وينتهي بوجود الأشخاص سواء المفوض أو المفوض إليه، علماً بان الرئيس الإداري الأصيل قد يمارس التوقيع على القرارات بالرغم من وجود التفويض.

والتفويض بالتوقيع قد يعهد على سبيل المثال الوزير أو أحد الرؤساء الإداريين إلى أحد الموظفين المرؤوسين المختصين بالتوقيع على قرار إداري أو تصرف إداري معين والذي يدخل في اختصاص وإشراف الموظف فنياً[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/22) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1374.

(2) د. عبد الفتاح حسن، **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة**، مرجع سابق، ص 146.

(3) د. شروق أسامة عواد حجاب، **النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي**، دار الجامعة، الإسكندرية، 2009، ص 136.

وفي سابقة أمام محكمة العدل العليا جاء قولها في الحكم على تلك السابقة (لا يوجد في أوراق الدعوى ما يدل على أن العميد عوض الخرابشة مفوض بصلاحيات مدير الأمن العام أو أنه مفوض بالتوقيع عنه فيغدو القرار المطعون فيه صادر عن جهة غير مختصة بإصداره ويكون معيب بعدم الاختصاص)[1].

ثانياً: التفويض من حيث الأداء: ويتضمن هذا النوع من التفويض إلى العديد من الأنواع لتشمل ما يلي:

1. التفويض من حيث مستوى الدرجة: يصدر التفويض على درجتين من حيث المستوى والشخص المفوض إليه، فالأول التفويض البسيط أو العادي والذي يصدر بناء على قرار من الأصيل شخصياً مفوضاً جزء محدد من اختصاصاته إلى شخص محدد بعينه من مرؤوسيه، هذا والنوع الثاني هو التفويض المركب بحيث يعمل المسؤول الإداري المباشر إلى إصدار التفويض بجزء كبير من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين لينفذ العمل فيما بينهما والمثال على ذلك التفويض إلى لجنة فنية لإنجاز عمل معين شراكة فيما بينهم كفريق عمل جماعي.

وأكد الفقه على نفس المفهوم للتفويض البسيط والذي يفوض الأصيل جزء محدد من سلطاته التنفيذية لشخص واحد، أما التفويض المركب بحيث يفوض عدة أنشطة أو عدد من اختصاصاته لعدد من المرؤوسين كالتفويض في التخطيط[2]، أو تقديم الدراسات الفنية أو دراسات الجدوى أو التخطيط لقيام المشروعات.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/79) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1383.

(2) د. أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة في الجهاز الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م، ص 166.

2. التفويض المباشر وغير المباشر: والمباشرة تنعكس على الشخص المعني بإصدار قرار التفويض وذلك حسب الآتي:

أ. التفويض المباشر: وهذا النوع من التفويض يصدر عن المسؤول الإداري الأصيل شخصياً استناداً إلى نص دستوري أو قانوني أو نظام (لائحة) بحيث يسمح له بذلك ليفوض بعضاً من اختصاصاته أو مهامه المحددة إلى أحد رؤوساء الدوائر أو الأقسام أو لوحدة فرعية لإدارته أو لأحد مرؤوسيه أو يماثله من حيث الوظيفة أو الدرجة وذلك بناء على إرادته المنفردة.

على المفوض إليه أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض دون أي تجاوز أو زيادة أو تأويل بالاختصاص المفوض إليه وفي حكم على سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث جاء قولها فيه (عدم وجود نص في نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس يجيز لمجلس الإدارة أن يفوض جزءاً من صلاحياته إلى المدير العام فيعتبر قرار المدير العام باطلاً)[1]، لعدم استناده إلى نص قانوني.

ب. التفويض غير المباشر: وهو التفويض الذي يصدر قراره عن شخص أعلى في السلم الإداري من مركز أو وظيفة الأصيل والذي سيتم تفويض جزء من اختصاصاته للغير دون الالتفات إلى إرادته ودون أخذ موافقته، وان لا يقوم بأي تصرف يخالف قرار التفويض، وهذا التفويض يعتبر حكماً في تقليص اختصاصات الأصيل بناء على وجهة نظر الرئيس الإداري الأعلى، وإن كانت هذه الحالات والأنواع من التفويض محدودة جداً إن لم تكن معدومة في الوظيفة العامة لتأثيرها على الإنجاز والمعنوية للأصيل إلا إذا كانت لأسباب فنية مبررة.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/524) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 787.

3. التفويض من حيث المفوض إليه: وهذا ينقسم إلى قسمين: القسم الأول إلى المرؤوس المباشر، والآخر إلى المرؤوس غير المباشر، هذا وكلا النوعين يصدر قرار التفويض من الرئيس الإداري الأصيل شخصياً استناداً إلى نص تشريعي:

أ. التفويض للمرؤوس المباشر: حيث يكون المفوض إليه مرؤوساً مباشراً للأصيل ومثال ذلك تفويض رئيس الوزراء إلى أحد الوزراء أو تفويض الوزير إلى وكيل الوزارة.

ففي أحد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث أن مجلس أمانة عمان الكبرى يمارس الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء ورئيس الوزراء لغايات نظام موظفي أمانة عمان، هذا وإن أمين عمان يمارس صلاحيات الوزير المختص وإن إحالة موظف للاستيداع وفقاً للمادة (1/أ/175) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م وهي من صلاحيات مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وبناء على التفويض، لهذا جاء حكم المحكمة بقولها (إحالة المستدعي على الاستيداع يتوجب أن يكون بتنسيب من أمين عمان وبقرار من مجلس أمانة عمان وذلك بناء على التفويض)[1].

ب. التفويض للمرؤوس غير المباشر: أي أن المفوض إليه لا يكون مرؤوساً مباشراً للأصيل ومثال ذلك تفويض الوزير إلى أحد المدراء التابعين إلى وزارة أخرى أو تفويض أحد المدراء بعض اختصاصاته إلى مدير آخر خارج إدارته.

4. التفويض الاختياري والإجباري: وبهما يصدر القرار بالتفويض من الرئيس الإداري الأصيل شخصياً وعلى الشكل الآتي:

أ. التفويض الاختياري أو الإرادي: هذا النوع من التفويض يصدر بناء على إرادة الرئيس الإداري الأصيل بكل حرية في التصرف وبناء على الواقع العملي الذي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/97) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010، ص 1395.

يتطلب ذلك التفويض بهدف تحقيق الانتظام لسير العمل في الإدارة، ومبني على الثقة المتبادلة مع مرؤوسيه واستناداً إلى نصوص قانونية، والسلطة التقديرية للشخص الأصيل، وطبقاً للظروف وطبيعة الاختصاص الذي سيتم تفويضه إلى المرؤوس.

ب. التفويض الإجباري: وهذا يتم على خلاف الأسلوب الذي يجرى به التفويض الاختياري أو الطوعي، وبهذا يكون الرئيس الإداري ملزماً بتفويض بعض أو جزء من اختصاصاته عند الطلب منه، ولا يكون له إرادة حرة في الاختيار هذا أو تنتفي فيه الثقة والجانب الشخصي بين طرفي التفويض لأن طابعه إلزامي أو الإكراه أو الإجبار، وهذا الوضع قد يكون استثنائياً وفي ظروف استثنائية أو طارئة.

المبحث الثالث: مقارنة التفويض بالحلول والإنابة والوكالة

تقديم:

إنجاز المهام الإدارية في الوظيفة العامة يتم من خلال ممارسة العمل بالأصالة أو بالتفويض أو بالوكالة أو الإنابة أو بالحلول وهذه الأساليب قد تتطابق جزئياً في بعض الخصائص ولكنها تختلف في كثير من الإجراءات والمباديء.

سنناقش في هذا المبحث: المقارنة بين التفويض والحلول والإنابة والوكالة من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: التفويض والحلول.

المطلب الثاني: التفويض والإنابة.

المطلب الثالث: التفويض والوكالة.

المطلب الأول: التفويض والحلول

الحلول هو أن يحل موظف أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصيل أو قيام سبب يحول بين الأصيل وبين قيامه بالعمل، فحينئذ يحل محله شخص آخر في ممارسة اختصاصاته التي حددها المشرع(1).

وأكد سليمان الطماوي أيضاً على أنه يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، عندها يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عينه المشرع لذلك وتكون سلطته هي عين سلطة الأصيل(2).

ويقصد بالحلول أن يصبح صاحب الاختصاص عاجزاً لسبب من الأسباب في ممارسة اختصاصه، فيحل محله موظف آخر يمارس جميع اختصاصاته(3).

الأصل في الحلول أن يشمل جميع اختصاصات الأصيل، ويتم الحلول بقوة القانون تلقائياً عند تحقق سببه، ولا يقصد بالتلقائية التي يتم بها الحلول وأن تبعض اختصاصات الأصيل فيتحقق الحلول في جانب منه، مما يؤدي إلى عطل في أوجه النشاط التي تتعلق بها هذه الاختصاصات، الأمر الذي يتعارض مع وجوب سير المرافق العامة بانتظام واضطراد(4).

الحلول قد يكون بحلول موظف مكان رئيسه أو مكان موظف آخر على أن تنتقل الاختصاصات بقوة القانون، وأن تتم العملية بشكل تلقائي ودون صدور قرار بمضمون

---

(1) د. سليمان الطماوي، **القرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985م، ص 299.

(2) د. سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م، ص 411.

(3) د. حنا إبراهيم نده، **القضاء الإداري الأردني**، دار المطابع الاتحادية، عمان، 1972م، ص 364.

(4) د. سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 400.

الحلول، ويستند بالأساس إلى العرف الإداري بهدف انتظام سير العمل الإداري، وقد يكون بحلول جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى لسبب ما، وتحصل هذه الحالة عند إعادة الهيكلة أو إعادة التنظيم أو عند فشل الإدارات في إنجاز المهام الإدارية.

التعاريف السابقة تؤكد على أن يتم الحلول في حال تغيب الرئيس لسبب طارئ ليحل محله المرؤوس ولم تشير إلى حلول الرئيس محل المرؤوس في حال امتناعه أو تغيبه عن العمل، وكما أكد على ذلك الدكتور فؤاد العطار بقوله: أن للرئيس الحق بالحلول محل المرؤوس في تأدية عمله، والأصل أن يسري هذا الحق على كافة أعمال المرؤوسين إلا ما استثني بنص خاص في القوانين (اللوائح)[1].

هناك تشابه بين التفويض والحلول من حيث التوقيت والغاية إلا أن هناك وجود أوجه خلاف نورد منها ما يلي:

1. الحلول يتحقق بوجود نص دستوري أو قانوني يحدد الحالات التي يتغيب فيها الأصيل بحيث يتم الحلول بدون إصدار قرار بذلك أي أن النص يكفي لتحقيق الحلول، أما التفويض بالرغم من وجود النصوص إلا أنه يحتاج لإصدار قرار بالتفويض.
2. الأصل في الحلول أن يكون شامل لجميع الاختصاصات أما التفويض يكون في جزء من الاختصاصات وليس عاماً لكل الاختصاصات.
3. الحلول نتيجة لغياب الأصيل عن العمل أما التفويض يتم بحضور الأصيل.
4. يتحقق كذلك الحلول بغياب أو امتناع المرؤوس عن تنفيذ العمل، أما بالتفويض لا يفوض..

(1) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م، ص 194.

5. الحلول يحدد فيه الحال بصفته أو بوظيفته أما التفويض يحدد المفوض إليه بصفته واسمه معاً.

6. ينتهي الحلول بعودة الأصيل المتغيب مباشرة أو المرؤوس، أما التفويض ينتهي وفق إرادة الأصيل أو بإلغاء التفويض أو انتهاء الموضوع المفوض فيه.

7. في الحلول لا سلطة رئاسية للأصيل على الحال، أما في التفويض فإن الأصيل يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه بالإضافة إلى الرقابة والتعقيب(1).

8. مسؤولية الأصيل في الحلول منتهية ولا مسؤولية عليه، أما في التفويض لا تنتهي مسؤوليته ويتحمل الأصيل المسؤولية شخصياً(2).

(1) د. أنيس قاسم، **الوسيط في القانون العام**، ب. ن، جمهورية مصر العربية، 1985م، ص 92.

(2) د. محمود حلمي، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م، ص 73.

المطلب الثاني: التفويض والإنابة

يقصد بالإنابة أن يتغيب الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به لسبب من الأسباب فتصدر الجهة الإدارية الأعلى قرار تعين شخص آخر ينوب عن الأصيل ويزاول اختصاصاته حتى تزول الأسباب التي منعته من ممارسته لعمله على أن يكون هناك نص دستوري أو قانوني أو نظام (لائحي) يجيز للجهة التي تعين النائب لإصدار مثل هكذا قرارات[1].

الإنابة التي تستند إلى ضرورة انتظام سير العمل بالمرافق الإدارية العامة، وفي الإنابة يجب مراعاة أن يكون النائب من الموظفين ممن يشغلون وظيفة مماثلة أو أعلى مرتبة ودرجة من تلك التي يشغلها الأصيل، ومن ثم لا يجوز في التدرج الإداري أن يكون النائب ممن يشغلون وظيفة أدنى من الوظائف التي يشغلونها بالأصل، إلا إذا ورد نص صريح بذلك[2].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه تأكيد على الإنابة في الاختصاص وذلك بقولها (لمدير الخدمات الطبية الملكية أن ينيب شخصاً آخر للمصادقة على قرارات اللجنة الطبية)[3].

قد يحدد النص القانوني الذي أجاز الإنابة في اختصاصات الأصيل التي يكلف بها النائب وفي هذه الحالة يجب إعمال هذا النص سواء اقتصر على بعض الاختصاصات أو كافتها، أما إذا سكت النص عن تحديد الاختصاصات التي سيباشرها النائب فيترك الأمر وفقاً للظروف والمتطلبات التي تواجهه في حالة غياب الأصيل ويمثل النائب مرتبة الأصيل ذاتها[1].

---

(1) د. عبد الفتاح حسن، **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص 48.

(2) د. بشار جميل عبد الهادي، **التفويض في الاختصاص**، جامعة عين شمس، مصر، 1979م، ص 125.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/388) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4413.

(1) د. عبد الفتاح حسن، **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص 51.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء قولها (قرارات اللجنة الطبية العليا بعد مصادقتها من مدير الخدمات الطبية الملكية أو من ينيبه قطعية)[1].

تزول الإنابة بزوال الأسباب والظروف التي كانت السبب بقيام الإنابة وهذا يدل على أن الإنابة توصف في طبيعة مؤقتة وليست بدائمة، وقد يصدر قرار إداري بإنهائها أو تنتهي بشكل تلقائي بعودة الأصيل أو من خلال القرار الأصلي بقيام الإنابة والإشارة إلى كيفية إنهائها أو نهايتها.

تتشابه الإنابة بالتفويض من حيث الحاجة إلى إصدار قرار التعيين للنائب أو قرار التعيين للمفوض إليه، وكذلك التشابه في توقيت كل منهما أما أوجه الاختلاف تتمثل في الآتي:

1. يشغل النائب مرتبة الأصيل وقراراته تأخذ مستوى قرارات الأصيل مع عدم وجود سلطة رئاسية للأصيل عليه، ولا يسأل عن تصرفاته، أما التفويض فإن المفوض إليه يخضع لسلطة الأصيل الرئاسية ويكون الرئيس مسؤولاً عن تصرفاته.
2. قد تشتمل الإنابة جميع الاختصاصات، أما التفويض فإنه يشتمل على جزء فقط من الاختصاصات.
3. الإنابة تتطلب وجود نص دستوري وقانوني أو نظام (لائحة) في معظم الحالات، أما التفويض لا يكون إلا بنص.
4. تعيين النائب يتم من الجهة الإدارية الأعلى أما قرارات التفويض فتصدر من الأصيل.
5. تنتهي الإنابة بعودة الأصيل لممارسة العمل، أما التفويض ينتهي بقرار من الأصيل.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/291) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4397.

المطلب الثالث: التفويض والوكالة

يتم التفويض بناءً على إرادة المفوض الحقيقية، أما بالنسبة إلى المفوض إليه فإن إرادته ليس لها أدنى دور في التفويض، وان التفويض لا يتوقف على قبوله أو رفضه، إضافة لذلك فإن التفويض لا يشكل مصدراً لعلاقة شخصية بين المفوض والمفوض إليه، بعكس الوكالة حيث يقوم الوكيل بممارسة إرادة الموكل وفي حال وفاة الموكل أو فقده الأهلية تنتهي الوكالة تلقائياً، أما في التفويض حيث لا يتأثر المفوض إليه بوفاة المفوض أو بفقده الأهلية لأن مصدر التفويض هو قاعدة قانونية موضوعية(1).

ونص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م على كيفية ممارسة الوكالة في الوظائف الإدارية في الخدمة المدنية في حال غياب الأصيل أو عندما تشغر الوظيفة، وما هي الأسس والقواعد القانونية التي يقرها النظام في كل ما يتعلق بالوكالة والذي نص على أنه (إذا شغرت في الإدارة أي وظيفة أو تغيب شاغلها لأي سبب فيجوز بقرار من الوزير تكليف موظف آخر من موظفي الدائرة، للقيام بمهام تلك الوظيفة بالوكالة لمدة لا تزيد على ستة أشهر، على أن لا تقل فئة ودرجة الموظف الوكيل عن فئة ودرجة الموظف الأصيل، أو الفئة والدرجة التي تليها مباشرة ويقوم الموظف الوكيل بمهام ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها بالوكالة إلى جانب قيامه بمهام وظيفته الأصلية ومسؤوليتها)(2).

هذا وأكد نفس نظام الخدمة المدنية على أن (ينقل الموظف أو يكلف للعمل بالوكالة داخل الدائرة نفسها وفقاً لما يلي:

---

(1) د. بشار جميل يوسف عبد الهادي، **التفويض في الاختصاص**، جامعة عين شمس، مصر، 1979م، ص 64.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م، م (91/ج).

أ. بقرار من مجلس الوزراء وبناء على تنسيب الوزير لموظفي الفئة العليا في حالة النقل وبقرار من الوزير في حالة الوكالة.

ب. بقرار من الوزير بناءً على تنسيب الأمين العام للموظف من الفئة الأولى سواء كان من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر داخل المملكة أو خارجها.

ج. بقرار من الوزير وبناءً على تنسيب الأمين العام للموظف من الفئة الثانية والثالثة من داخل المملكة أو خارجها وبالعكس.

د. بقرار من الأمين العام للموظف من الفئتين الثانية والثالثة سواء من وظيفة إلى وظيفة أخرى أو من مكان إلى مكان أخر داخل المملكة)[1].

هناك بعض الأعمال الإدارية تمارس من خلال توكيل أشخاص أو جهات لتنفيذها من خلال عقود يلتزم بمقتضاها الوكيل أن يقوم بتلك الأعمال والمهام القانونية لحساب الموكل، بعكس التفويض الذي يعهد به صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو جهة أخرى لتمارس جانب أو جزء من اختصاصه وذلك وفقاً إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحة (نظام) وفي إطار شروط محددة تتخذ من خلال القرارات التفويضية.

الوكالة والتفويض يتشابهان بأن كل منهما يرد على أعمال وتصرفات قانونية سواء كانت معنوية أو مادية، علماً بأن أوجه الخلاف بينهما تنحصر في الآتي:

1. التكليف أو النقل للعمل بالوكالة إلى وظيفة ما يتم بقرار من الرئيس الإداري الأعلى، أما التفويض يتم على الغالب بقرار من الرئيس الإداري المباشر وبناء إرادته لكونه المسؤول الأصيل المعني في إصدار التفويض.

2. ممارسة الوظيفة بالوكالة يتم لمدة زمنية لا تزيد على ستة أشهر وذلك بنص نظام الخدمة المدنية وبعدها يثبت رسمياً ليصبح الموظف أصيلاً بالوظيفة، أما

(1) المرجع السابق، م (92).

التفويض قد يتم تحديد بدايته ونهايته وبدون تحديد المدة الزمنية أو يترك الزمن لتنفيذ العمل المفوض فيه الموظف المكلف بذلك.

3. الموظف الموكل بمهام الوظيفة التي يشغلها بالوكالة يشترط أن يكون من فئة ودرجة الموظف الأصيل وذلك بعكس التفويض والذي يكون فيه المفوض له بدرجة وفئة أقل من الأصيل.

4. الوكالة بالوظيفة تتم عند غياب الأصيل أو عند شغور الوظيفة، أما التفويض يتم بوجود الأصيل على رأس عمله.

5. قد تكون الوكالة بعقد وهي تعبير عن إرادتين، ويحكمها القانون الخاص، أما التفويض هو علاقة تنظيمية ويعبر عن إرادة منفردة.

6. الوكالة بعقد تنعقد بين شخصين بينهما استقلال قانوني، أما التفويض يتم بين أشخاص يحكمهما القانون العام.

7. المسؤولية في الوكالة قد تكون مسؤولية تضامنية، أما المسؤولية بالتفويض تقع على عاتق المفوض أي المسؤول الإداري الأصيل.

الفصل السادس: دعاوي التعويض

تقديم:

دعاوي التعويض تنتمي إلى القضاء الكامل في المنازعات الإدارية ذات العلاقة بحقوق وحريات الأفراد العاديين سواء كانت المادية أو المعنوية منها، وحقوق الموظفين العموميين التي نصت عليها أنظمة الخدمة المدنية، وأي حقوق تعود للموظف أو ورثته بعد وفاته مما يوجب القانون التعويض عن أي أضرار تترتب عند التأثير عليها.

تتمتع دعاوي التعويض عن الضرر في مفهوم وتعريف ومعايير مميزة، وقواعد وإجراءات خاصة برفعها، بالإضافة إلى المواضيع والحالات التي تستوجب المسؤولية بالتعويض لكل متضرر.

يناقش الفصل السادس: دعاوي التعويض من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم التعويض ودعاوي التعويض.

المبحث الثاني: القواعد والإجراءات المصاحبة لدعوى التعويض.

المبحث الثالث: الحالات التي تستوجب المسؤولية بالتعويض.

المبحث الأول: مفهوم التعويض ودعاوي التعويض

يجب أن يتوفر تعريف معين يبين مفهوم التعويض باللغة والقانون حتى يمكن الأخذ والعمل به تطبيقاً لمبدأ العدالة ومبدأ المسؤولية بالتعويض سواء من خلال تطبيق القانون العام أو القوانين الخاصة.

عرف التعويض باللغة على أنه: العوض يعني البدل، والجمع أعواض، ويقال: عوضته إذا أعطيته بدل ما ذهب منه، ومن مشتقات العوض: التعويض[1]، وعرف أيضاً التعويض بمعنى أخذ العوض، معاوضه أي أعطاه العوض وهو الخلف أو البدل[2].

البدل والضمان هو الذي يُعطى لصاحب الحق وعرف الضمان بأنه الكفالة والالتزام والضامن هو الكفيل أو الشخص الملتزم[3]، وبالتعويض لكل من تأثر بالنشاط أو التصرف أو العمل أو القرار.

عرف التعويض بالفقه على أنه الالتزام بالتعويض على الغير عما لحقه من تلف أو ضياع المنافع أو الضرر الجزئي أو الكلي[4]، أو هو شغل الذمة بما يجب الوفاء به من حق أو بتعويض المضرور، هذا والضمان والتعويض يتفقان بالمعنى لأن تعريف التعويض هو حق مالي يلزم به كل من الحق الضرر بمال الغير أو بمنفعته.

عرف التعويض بالاصطلاح: لم يعرف الفقه تعريف محدد وإنما ورد معناه ضمن عدة معاني لغوية بحسب المفهوم الشامل الواسع باللغة، حيث جاء بمعنى الضمان أي

---

(1) ابن منظور، **لسان العرب**، ج7، دار صادرن ط2، بيروت، 1994م، ص 192.

(2) الفيروز آبادي، **القاموس المحيط**، دار الجيل، مادة عوض (35/2).

(3) المعجم الوسيط، دار إحياء التراث الإسلامي، ج2، ط3، قطر، 1985م، مادة ضامن.

(4) وهبة الزحيلي، **نظرية الضمان وأحكام المسؤولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي**، دار الفكر المعاصر، ط2، بيروت، 1998م، ص 15.

بمعنى الكفالة علماً بأن الأصل لكلمة ضمن الشيء وبه ضماناً أي كفل به، وضمنه إياه أي كفله[1].

تعريف التعويض بالقانون حيث عرفه قانون المعاملات المالية العربي الموحد بنص المادة (264) على أنه (كل من أضر بالغير ضرراً مباشراً أو بالتسبب ولو غير متعمد ولا مميز، مسؤول تجاه المضرور بالتعويض مع مراعاة المواد المقدرة للفصل)[2].

أما ما نص عليه تعريف القانون المدني الأردني بالقول على أنه (كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر)[3].

دعوى التعويض هي تلك الدعوى التي تنتمي إلى القضاء الشخصي الذي يستهدف حماية المراكز القانونية الخاصة التي تمنح شاغليها حقوقاً شخصية[4].

القضاء الكامل أو دعوى التعويض–قضاء المسؤولية الإدارية أو قضاء التضمين– حيث يقوم القاضي بفحص الوقائع القانونية، ويصدر حكماً في التزامات كل طرف وحقوق المدعي[5]، ويلزم المدعى عليه برد الحقوق حيث أن الغاية ليس إلغاء القرار فقط إنما قد يتضمن إلغاء العمل القانوني، أو إحلال عمل آخر محله، وفي نهاية المطاف الحكم بالتعويض المادي أو المعنوي للمتضرر.

---

(1) ابن منظور، **لسان العرب**، ج7، مرجع سابق، ص 257.
(2) د. مصطفى الزرقاء، **الفعل الضار والضمان فيه**، دار القلم، ط1، دمشق، 1982م، ص 223.
(3) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (256).
(4) د. زهير أحمد قدورة، **الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في الأردن**، دار وائل، الأردن، 2011م، ص 83.
(5) د. صلاح يوسف عبد العليم، **أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة**، دار الفكر العربي، ط1، الإسكندرية، 2008م، ص 68.

دعوى التعويض ليست دعوى ضد القرار الإداري بل هي دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تسبب بها القرار وبالتالي فهي دعوى بين الخصوم والتي يستند رافعها إلى أن القرار الإداري أو أي نشاط أو عمل قامت به الإدارة ألحق أو سيلحق ضرراً بمركزه القانوني الخاص.

في دعوى التعويض الولاية الكاملة تعني أن للمحكمة صلاحية إلغاء القرار أو التصرف الإداري وترتيب كافة النتائج القانونية وإصدار أحكام بجميع الحقوق لأصحاب الشأن، وإلزام الإدارة بتلك الأحكام ودفع جميع المترتب عليها في الحقوق(1).

اعتداء الإدارة على الأفراد بسوء أو بحسن نية يتطلب منها ان تعمل على تعويض ممن يتحملون الأضرار نتيجة هذا الاعتداء، ووفقاً للمبدأ الذي تنادى به الدساتير والمتمثل في ضرورة المساواة بين أفراد المجتمع أمام التكاليف العامة كالرسوم والضرائب بحيث لا تتحمل طائفة أعباء المشروعات العامة التي تؤمن خدمات للجميع على قدم المساواة(2).

أما فيما يتعلق بتعويض الجهات الإدارية مما يصيبها من الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ قراراتها الإدارية أو الأضرار التي تلحق بالأصول العائدة لها أو الأضرار بأحد موظفيها فالأصل أن تنفيذ قراراتها النهائية بمجرد صدورها، والمحافظة على ممتلكاتها واحترام وتقدير موظفيها وعدم الاعتداء عليهم وإذا حدث مثل ذلك أو عند مواجهة أي معارضة تلجأ الإدارة إلى القضاء أو القاضي جزاء لإيقاع العقوبة المقررة لمن يخالف أو يعرقل أو يعتدي على حقوق الإدارة ويلزم بالتعويض.

تقر التشريعات الأردنية عقوبات على كل من يبدي أي شكل من أشكال المقاومة لتنفيذ قرارات الإدارة النهائية من خلال ما نص عليه قانون العقوبات الأردني بالقول

---

(1) د. سامي جمال الدين، **المنازعات الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984م، ص 143.

(2) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء التعويض**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 12.

(بالحبس بما لا يقل عن ستة أشهر لمن يهاجم أو يقاوم بالعنف موظف يعمل على تنفيذ القوانين والأنظمة... أو يمتنع عن تنفيذ حكم أو أمر قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، والحبس ثلاثة أشهر إلى الستة إذا كان أعزل من السلاح)[1].

يمكن للإدارة إجراء التنفيذ بالجزاءات الإدارية والتي تتضمنها القوانين والأنظمة الإدارية والتي تخول الإدارة سلطة توقيع جزاءات إدارية على من يمتنع عن تنفيذ قراراتها كفرض عقوبة المصادرة وإغلاق المحلات أو فرض غرامات مالية وإقامة دعاوي تعويض نتيجة الخسائر والأضرار التي قد تلحق بالجهة الإدارية[2].

من الممكن أن تلجأ الجهات الإدارية إلى التنفيذ الجبري والذي يعطيها الحق في تنفيذ قراراتها بالقوة دون اللجوء إلى القضاء عند رفض تنفيذ أوامرها من خلال أوامر الضبط الإداري، ويعتبر التنفيذ الجبري أخطر وسائل الضبط الإداري لما يتضمنه من قسوة وشدة وإكراه وخطورة على ممارسة الأفراد لنشاطاتهم وحقوقهم، هذا علماً بأن القضاء الإداري لا يعترف بمشروعية التنفيذ الجبري إلا في أضيق الحدود ولا يحمل الإدارة التعويض عن الضرر الذي تسببه[3].

هذا ووردت العديد من النصوص القانونية الأردنية على إجراء التنفيذ الجبري من قبل الجهة الإدارية، ومنها على سبيل المثال قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني والذي نص على أنه (يجوز للسلطات التنظيمية إصدار أمر إلى المالك بأن يزيل على نفقته الخاصة في أي وقت معين وبالأمر أي منشآت مؤقتة أو بالية أو خطرة أو تشكل مكرهة

(1) قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001، م (185).

(2) د. عدنان عمرو، **مبادئ القانون الإداري**، جامعة القدس، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص 116.

(3) د. حمدي قبيلات، **القانون الإداري**، دار الثقافة، الأردن، 2008م، ص 547.

صحية سواء كانت مرخصة أو بدون ترخيص وفي حال التخلف... يكون للسلطة الإدارية الحق بإزالتها...على نفقة المالك ولا يدفع له أي تعويض)[1].

طلبات التعويض لكل شخص متضرر من القرارات والتصرفات الإدارية خاضعة لولاية محكمة العدل العليا الأردنية وبالولاية الكاملة استناداً إلى قانونها والذي نص على أن (تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (9) من قانونها سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية)[2].

هناك خلاف بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض حيث ترفع دعوى الإلغاء بصفة أصلية أما دعوى التعويض فترفع بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء وذلك استناداً إلى ما نصت عليه الفقرة المشار إليها بأعلاه.

أكد ما جاء بأعلاه قضاء محكمة العدل العليا بهذا المضمون حيث جاء قولها (المتضرر من القرار الإداري له الحق بطلب التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال السلطة)[3].

في حال الأخطاء العادية أو الأخطاء الإجرائية أو الشكلية البسيطة التي قد تحدث من قبل الجهات الإدارية أو من قبل موظفيها أثناء قيامهم بتنفيذ واجبات وظائفهم فإن بعض تلك الحالات لا تؤخذ بالاعتبار على أنها أخطاء تسبب أضرار تستوجب التعويض إلا إذا ارتقت إلى درجة من الجسامة.

يتم التعويض في حالات الضرر الخاص أي أن يكون المضرور شخص معين أو أشخاص معينين على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عام يصيب الكافة دون أي

---

(1) قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م، م (64).

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9/ب).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (1996/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1996م، ص 4196.

تعويض لهذا يجب أن يوصف الضرر بالخصوصية وذلك بالنسبة للأفراد المحددين بالذات.

مطالبة الأفراد المتضررين بالتعويض تبنى على حدوث خطأ من قبل الجهة الإدارية والذي يشكل المبرر الأساسي لإلحاق الضرر بحقوقهم مما وفر لديهم الدافع للمطالبة بالتعويض أمام محاكم القضاء الإداري وبناء على ذلك فإن المسؤولية الإدارية بالتعويض تقوم على أساس الخطأ الإداري.

أكد الفقه على أنه بجانب مسؤولية الإدارة عن الخطأ وهو الأساس الأصلي، فإنه يوجد أساس أخر تكميلي لمسؤولية الإدارة ولا يؤسس على فكرة الخطأ بل يبنى على فكرة العدالة بدون خطأ، حيث الاتجاه الحديث في القضاء الإداري المقارن هو أن المسؤولية الإدارية بالتعويض من المكن تحقيقها دون أن ينطوي العمل الإداري على الخطأ في بعض الحالات وضمن شروط محددة، وفكرة العدالة هذه تؤدي إلى التعويض عن الأضرار الاستثنائية الجسيمة التي تنتج عن نشاط إداري مشروع وهذا يستوجب التعويض من الجهة الإدارية[1].

الأضرار المادية أو الأضرار الجنائية في البدن والنفس وضياع الأموال والمنافع وقد تحدث نتيجة الخطأ المتعمد أو سوء التصرف أو الإهمال وعدم الاكتراث وهذا يشكل مناط المساءلة نتيجة لوقوع تلك الأخطاء التي يترتب عليها تلك الأضرار الفاحشة بسبب عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة أو اللوائح وبذلك يكون موجب للتعويض.

يتسبب موظفي الإدارة العامة بالأخطاء التي تلحق بالغير من خلال تنفيذ واجباتهم ومهامهم الوظيفية في تقديم الخدمة للمجتمع وبهذه الحالة تقع المسؤولية المباشرة على

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، **أصول القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص 222.

الجهة الإدارية إذا كانت الأخطاء المرتكبة أخطاء مرفقية ويتحمل الموظف الأخطاء الشخصية.

ترفع دعوى التعويض ضد القرارات والأعمال والتصرفات الإدارية والعقود الإدارية التي تلحق الأضرار بالحقوق والحريات والتي ترتب المسؤولية التقصيرية على الجهة الإدارية، وأن يكون موضوع المنازعة الإدارية هو النظر في المراكز القانونية الشخصية لذوي الشأن وهذا ما عرف بالفقه والقضاء على أنه قضاءاً شخصياً أو حقوقياً بينما عرف القضاء بدعوى الإلغاء على أنه قضاءاً موضوعياً أو عينياً ويرفع ضد القرارات الإدارية فقط.

النزاع في دعوى التعويض يؤسس ويستند على دعوى الإلغاء وعلى الطاعن إثبات أن القرار أو العمل أو التصرف الإداري الذي وقع من قبل الجهة الإدارية قد شكل اعتداء على حقه الشخصي أو يهدد بوقوع اعتداء أو ضرر وهذا على خلاف النزاع في دعوى الإلغاء والذي ينحصر الطعن فيها ضد القرار الإداري النهائي المعيب بأحد مظاهر الاختلاف بين دعوى التعويض في القوانين الإدارية.

مظاهر الاختلاف بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء تتمثل في الآتي[1]:

1. دعوى الإلغاء دعوى موضوعية لإلغاء القرار الإداري أما دعوى التعويض فهي دعوى شخصية تهدف حماية الحقوق الشخصية.
2. الهدف من دعوى الإلغاء حماية مبدأ المشروعية أما دعوى التعويض تهدف الالتزام بدفع التعويض عند وقوع الضرر.
3. محل دعوى الإلغاء القرار الإداري النهائي، أما دعوى التعويض فمحلها القرار الإداري أو عقد إداري أو عملاً مادياً يسبب ضرراً لذوي الشأن.

---

(1) د. حمدي قبيلات، **الوجيز في القضاء الإداري**، دار وائل، ط1، الأردن، 2011، ص 193.

4. ميعاد رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من العلم بالقرار أما دعوى التعويض ترفع لغاية خمسة عشر سنة.

5. حجية الحكم بدعوى الإلغاء مطلقة أما دعوى التعويض فحجتها نسبية.

إن حدوث خطأ ما من قبل الإدارة يوجب مسؤوليتها عن القرار غير المشروع علماً بأن الفقه قد فرق بين أوجه عدم المشروعية المتباينة وقرر على أن هناك أوجهاً تحتوي بذاتها على خطأ له صفة الجسامة وهذه تولد المسؤولية دائماً والحالات التي لا توصف بالجسامة فقد تولد أو لا تولد مسؤولية بالرغم أن الخطأ لا يفترض أن يكون ملازماً للمسؤولية دائماً.

فرق الفقه بين أوجه عدم مشروعية الغاية وعدم مشروعية المحل وبين الأوجه الأخرى وهي عدم مشروعية السبب أو عدم الاختصاص أو عيب في الشكل، لذلك قرر أن وجه الغاية والمحل يولدان دائماً مسؤولية الإدارة لأن عدم المشروعية في هذين الوجهين تتصف بالجسامة التي تؤدي إلى تولد المسؤولية بينما يكون الخطأ الذي تتصف به الأوجه الأخرى وهي السبب والاختصاص والشكل ليس على قدر من الجسامة إلى حد تقدير مسؤولية الإدارة دائماً، فإذا تحققت لهذا الخطأ الجسامة تحققت المسؤولية وإلا فلا وتقدير هذه الصفة يعود للمحكمة التي تستنبطها من ظروف كل دعوى على حده.

ففي أحد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث المستدعيان شركة أحمد ملحم وشريكه ومركز أكاديمية نهر الأردن الثقافي ضد وزارة التربية والتعليم ووزير التربية والتعليم المستدعى ضدهما.

رفعت الدعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية وبدل الكسب الفائت الناشئة عن القرار الصادر عن وزير التربية والتعليم المتضمن إغلاق مركز أكاديمية نهر الأردن الثقافي.

تتلخص الوقائع أن وزير التربية والتعليم أصدر قرار بإغلاق المركز بحجة أن المركز يسرب أسئلة امتحانات الرخصة الدولية لقيادة الحاسوب وذلك بعد إجراء تحقيق في هذا الموضوع ولم يقبل المستدعيان القرار وطعنا به بالدعوى رقم (2003/540) والذي أصدرت المحكمة قراراً بإلغاء القرار المشكو منه لقيامه على سبب غير صحيح، وبعد ذلك أقام المستدعيان دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمركز والمدعى بها من قبلهم.

فجاء حكم محكمة العدل العليا بالقول (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار هو عدم صحة سببه فلا وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال الحق)[1].

دعوى التعويض عن الأخطاء التي تسبب ضرراً أدبياً أو معنوياً نتيجة أي تصرف أو قرار إداري قد مس مركزاً أدبياً أو اعتبارياً وهذا ما ورد في أحد السوابق القضائية المرفوعة أمام محكمة العدل العليا.

رفع الطعن من قبل المهندس صالح الملكاوي (طاعن)– ضد وزير المياه والري (المطعون ضده) والطعن بالقرار الصادر عن الوزير والمتضمن نقل الطاعن من مركز مدير وحدة إعادة الاستخدام والبيئة عن قطاع الصرف الصحي علماً بأن المركز مسؤول عن كافة أنحاء الدولة إلى مدير وحدة الاستخدام والبيئة لإدارة مياه قطاع الشمال، هذا ولم يقبل المستدعي (الطاعن) فقرر رفع الطعن.

بالرجوع للمادة (92) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م والتي أجازت نقل الموظف من الفئة الأولى أو تكليفه للعمل بالوكالة داخل الدائرة نفسها على أن لا تقل درجة الوظيفة المنقول إليها على درجة الوظيفة المعين بها بالأصل والذي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/504) مجلة نقابة المحامين لسنة 2005م، ص 762.

سينقل منها وأن يشمل كذلك الوضع الاعتباري للمركز الوظيفي والمستوى والمسؤولية الوظيفية المناطة به وهذا ما جاء في أحكام المادة (12) من نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية رقم (109) لسنة 2007م.

ففي هذه السابقة جاء أمر النقل للمستدعي لينقل من وظيفة مدير يشمل صلاحياته جميع مناطق المملكة إلى وظيفة أقل مستوى -مدير وحدة مستحدثة-تنحصر صلاحياتها على قطاع الشمال، لذا فالنقل مس مركزه الأدبي والاعتباري مما ألحق به ضرراً معنوياً، فجاء قرار المحكمة بالتعويض عما لحق به من ضرر أدبي بالقول (إن نقل الموظف من الفئة الأولى مقيد بان لا تقل درجته الوظيفية المنقول إليها أو المكلف بها عن درجته الوظيفية الأصلية ويشمل ذلك الوضع الأدبي والاعتباري للمركز الوظيفي والمستوى والمسؤولية الوظيفية المناطة به)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/176) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008، ص 1240.

المبحث الثاني: القواعد والإجراءات المصاحبة لدعوى التعويض

نظراً لاختلاف طبيعة الدعاوي المنظورة أمام المحاكم الإدارية فإن تلك الإجراءات المتخذة عند رفعها تجمعها خصائص تميزها عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية، ففي حال النقص أو الغموض في تلك الإجراءات أو القواعد عندها على القاضي الإداري أن يستمد القاعدة التي سيتبعها من واقع الحياة الإدارية وضرورات سير المرافق الإدارية وطبيعة العلاقات والأعراف الإدارية، والقاضي غير ملزم بالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية في الدولة(1).

الإجراءات في الدعاوي الإدارية يجب أن تتم بالبساطة والسرعة في القضاء الإداري الأردني والذي يطبق قواعد قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، والذي نص على انعقاد المحكمة في هيئة أو أكثر تشكل من رئيس المحكمة، والتي يتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل وتحال الدعاوي المقدمة للمحكمة إلى الهيئات، وأن تتخذ الإجراءات المنصوص عليها في نفس القانون منذ إقامة الدعوى وقبولها والسير فيها حتى الفصل(2).

الوضع الطبيعي في المعاملات والتعاملات في مختلف شؤون الحياة هو أن كل ما يلحق ضرراً بالغير نتيجة لخطأ ما يجب أن يلزم فاعله أو كمسبب لارتكاب الخطأ بالتعويض مع ضرورة إثبات وجود العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، لأن الضرر يرتب على وجود خطأ ما بفعل فاعل وليس بالصدفة إلا في حالات القوة القاهرة الطبيعية.

قضاء التعويض يعتبر قضاءً مكملاً لقضاء الإلغاء، لذا على كل من يتضرر حقه من جراء صدور قرار أو تصرف إداري ما عندئذ عليه التوجه للإدارة لمحاورتها والتظلم لديها

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 361.

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (8/أ) والمواد من (12 إلى 32).

قبل صدور الحكم بإلغاء القرار فإن هي لم تستجب عندها يتم التوجه إلى القضاء طالباً إلغاء القرار والتعويض عن الأضرار المترتبة عنه.

المساواة أمام القانون مبدأ أساسي وضروري ودستوري لكل الأفراد أو الإدارات سواء أمام القضاء أو أمام الجهات التي تفصل في مختلف النزاعات كلجان التحكيم أو لجان التقدير أو لجان التعويض[1].

تبرز أهمية قضاء التعويض والقواعد والإجراءات المتبعة فيه بإعادة الحق لكل من يتضرر لأن قضاء الإلغاء يفصل في بحث مدى مشروعية القرار الإداري النهائي وإلغائه إن كان معيباً فقط مما يشكل إجحافاً بالمتضررين من القرار وخاصة عند نفاذه، ولتدارك الآثار الناجمة عن النفاذ، ولا بد من الاعتماد على قضاء التعويض لجبر الضرر بالتعويض[2].

الدفوع أو الدعاوي التي يرفعها المدعى عليه والتي تشكل الوسائل التي يتخذها، مستهدفاً موضوع الدعاوي المرفوعة ضده لإبطالها بحجة عدم توفر أدنى حق للمدعي ليستحق بموجبه الحماية القانونية[3]، وهذا قد يؤدي إلى شطب الدعوى إلا إذا طالب المدعى عليه بتعويض الضرر الذي لحق به بسبب خطأ المدعي المستمد من وقائع دعواه، وقد يتمكن المدعى عليه من الحصول على الحكم بالتعويض من خلال الدعوى الفرعية التي يرفعها.

للغاية أو الهدف من التصرف الإداري تأثير مباشر على التعويض فعندما يكون التصرف الذي يقوم به الموظف بحسن نية أثناء تنفيذ مهام وظيفته الإدارية بهدف تحقيق

---

(1) القاضي محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية، الخرطوم، 1999م، ص 81.

(2) أ. د. رمضان محمد بطيخ، **مقال بعنوان شروط قبول دعاوي التعويض**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، السعودية، لسنة 2009م، ص 201.

(3) أ. د. رمضان محمد بطيخ، **مقال بعنوان شروط قبول دعوى التعويض**، مرجع سابق، ص 202.

الصالح العام، فإن خطأ الموظف بهذه الحالة لا يسأل عنه لكونه خطأ مرفقياً ولا علاقة للموظف بالتعويض بل تسأل عنه الإدارة.

أما في حال التصرف من الموظف بسوء نية عندها يعتبر الخطأ المرتكب خطأ شخصياً من قبله ويتحمل مسؤولية التعويض من ماله الخاص، هذا ويفترض أن يحاسب الموظف عن الأخطاء التي تحدث بحسن نية إدارياً بعيد عن المحاسبة بالتعويض المالي إلا إذا ارتكب خطأ جسيماً.

من الأخطاء الشخصية التي يُسأل عنها الموظف شخصياً ولا تسأل عنها الإدارة بالرغم من أن الموظف المرؤوس لم يتجاوز أمر رئيسه، بل كان ينفذ الأمر في حال ما يكون أمر الرئيس الإداري يتضمن مخالفة للمشروعية بشكل واضح سواء بمخالفة الدستور أو القانون، هذا ويفترض ومن الواجب الوظيفي على الموظف المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ هذا الأمر المخالف للقانون والشريعة.

يشترط في معظم الحالات أن يتحمل المسؤولية بالتعويض من يكون كامل الأهلية مع الأخذ بالاعتبار في بعض الحالات أن يتحمل ناقص الأهلية المسؤولية كالطفل المميز أو غير المميز هذا وتمتد المسؤولية أحياناً إلى فاقد الأهلية كالمعتوه والمجنون ويتحمل المسؤولية بالتعويض الولي أو الوصي.

الضرر المادي والمعنوي الذي يلحق بالغير قد يصيب الشخص في بدنه أو ماله أو حريته أو في عمله أو مهنته وبالمحصلة كل ضرر يلحق بالحقوق التي كفلها الدستور والقانون للشخص الطبيعي أو المعنوي مهما كانت الكيفية التي وقع بها الضرر على سبيل العمد أو الخطأ أو نتيجة الإهمال أو عدم الاكتراث يوجب التعويض[1].

---

(1) د. عبد العزيز اللصاصمة، **المسؤولية المدنية التقصيرية (الفعل الضار)**، مطبعة الأرز، ط1، عمان، 2002م، ص 53.

تم التأكيد على المبدأ السابق الذي نص عليه القانون الأردني وبعض القوانين في الدول العربية كقانون المعاملات المدنية السوداني والذي نص على (كل فعل سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض ولو كان غير مميز)[1].

القواعد والإجراءات التي يؤخذ بها عند رفع دعوى التعويض منها:

أولاً: رفع الدعوى أمام المحكمة المختصة: أي ترفع أمام المحكمة المختصة بنظرها سواء كانت أمام محكمة العدل العليا أو المحاكم العادية وذلك حسب الاختصاص الموضوعي أو المكاني أو المحلي للدوائر الحكومية على أن يوضح المستدعي طبيعة الطلب والأسباب والبينات وان يحدد قيمة التعويض ويدفع الرسوم المقررة لدعوى التعويض.

ثانياً: ترفع الدعوى من صاحب الحق: المتضرر حقه مادياً أو معنوياً نتيجة القرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية أي وقوع الضرر فعلياً وذلك بعكس دعوى الإلغاء والتي ترفع من قبل صاحب المصلحة والتي تأثرت مصلحته أو قد تتأثر لاحقاً في حال عدم إلغاء القرار الإداري.

فصاحب الشأن في دعوى التعويض هو الذي يرفع دعواه ضد الإدارة لاعتدائها على مركزه القانوني المعين مما ينشئ له حقاً قبل الإدارة التي تنازعه في أصل هذا الحق أو مداه[2].

استقر القضاء والفقه على أن صاحب الحق هو المعني برفع طلب التعويض عند تعرض حقه للأضرار المادية أو المعنوية وهو الشخص المتضرر، هذا وفي حال وفاته فالحق يعود لورثته للمطالبة بالتعويض، وهذا ما أكده حكم لمحكمة التمييز الأردنية بقولها (إن

---

(1) قانون المعاملات المدنية السوداني رقم (8) لسنة 1984م.

(2) د. زهير أحمد قدورة، **الوجيز في القضاء الإداري**، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، 2011م، ص 68.

الأقربين من الأسرة ينتصبون خصوماً في المطالبة بالضمان- التعويض- عن الضرر الأولي اللاحق بهم بسبب موت المصاب)[1].

هذا وأكد قانون محكمة العدل العليا بأحد مواده على أن صاحب المصلحة هو المعني برفع الدعوى وجاء النص بالقول (لا تقبل الدعوى الإدارية المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية)[2].

هذا وفي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (قيام المصلحة شرطاً أساسياً بقبول الدعوى ويتعين أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها)[3].

ثالثاً: ترفع دعوى التعويض بوكالة لأستاذ محامٍ: ترفع الدعوى بواسطة محامٍ يوجب القانون على رافعها أن يقيم وكيلاً قانونياً مقام نفسه وان تكون الوكالة بالخصومة محددة بموضوعها وبأشخاصها وصلاحيات الوكيل المخول بالقيام بها وترتيب آثارها ويورد كافة البيانات المفترض أن تشتمل عليها عريضة كل دعوى.

أكد قانون محكمة العدل العليا على أن يقوم المستدعي بتوكيل محام أستاذ لرفع الدعوى وتمثيله لدى المحكمة لتقديم اللائحة الجوابية وتمثيله لدى المحكمة حتى صدور الحكم النهائي (... لا تسمع الدعوى لدى المحكمة إلا إذا كان استدعاؤها موقعاً من محام أستاذ... يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها...)[4].

---

(1) قرار محكمة التمييز رقم (2008/3194 هـــ ع)، مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1589.

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (9/ج/2).

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/71) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص520.

(4) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، م (13/أ).

أكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (لا تسمع الدعوى لدى محكمة العدل العليا إلا إذا كان استدعاء الدعوى مقدماً من محام أستاذ مارس المحاماة كأستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسة المحاماة)[1]، وما جاء بهذا الحكم يتطابق مع ما نص عليه قانون المحكمة نفسها.

صدرت عدة أحكام من محكمة العدل العليا تتعلق بالوكالة والتوكيل في الدعاوي المرفوعة أمام محكمة العدل العليا ومنها الحكم الذي قالت فيه (... إذا الوكالة العامة مقتصرة على القضايا بالحقوق ولم تنص على إقامة الدعوى الإدارية ترد الدعوى)[2].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا جاء قولها (تنطوي الوكالة على جهالة فاحشة أن لم يرد فيها اسم الخصم واسم مصدر القرار وبالتالي تكون الدعوى مقامة ممن لا يملك الحق بتقديمها)[3].

وفي حكم آخر قالت فيه المحكمة (يعتبر تبليغ الوكيل غير الموكل بالتبليغ بوكالة عامة غير قانوني)[4].

رابعاً: على صاحب الحق إثبات الضرر الذي لحق بمركزه القانوني: على كل صاحب حق أن يرفع دعوى التعويض أمام القضاء، وأن يثبت أن حقه تعرض أو مهدد بالاعتداء، فعندما تتوفر المصلحة (المادية أو الأدبية) تجعل دعواه مقبولة حتى ينتقل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (1997/26) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4217.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/487) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 577.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/508) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1893.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/269) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1921.

القاضي للحكم بالتعويض لصاحب الحق من قبل المحكمة الإدارية أما التعويض عن التصرفات المادية والقانونية للإدارة بسبب إخلالها بالتزاماتها التعاقدية يلجأ المضرور إلى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض.

يقع عبء إثبات الحق المطالب بالتعويض عنه وحصول الضرر على صاحب الحق والمعني برفع دعوى التعويض وهذا ما أكده قانون محكمة العدل العليا بالنص على أن (يرفق استدعاء الدعوى بالبينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهادتهم في ذلك الإثبات...)[1].

خامساً: مدة رفع دعوى التعويض وعلاقتها بالرجعية: القاعدة العامة أن أي تصرف أو عمل أو قرار إداري يقتضي أن ينفذ فور صدوره من السلطة التي تملك إصداره، ومن وجه لهم القرار، هذا ولا يجوز أن يسري القرار في حقهم إلا إذا علموا به بأحد الوسائل التي يقررها القانون سواء بالإعلان الشخصي أو النشر، هذا ولا يترتب عليهم أي مسؤولية قبل تاريخ إصدار ذلك القرار.

ينفذ القرار الإداري فوراً ولا رجعية في تنفيذه لوقت سابق على إصداره إلا بوجود نص تشريعي، أو عندما تكون الرجعية في تنفيذ الحكم بإلغاء قرار سابق أو تصحيحه، أو كانت الضرورة تقتضي الرجعية كأن يتسلم عامل عمله قبل صدور قرار تعيينه على سبيل المثال، أو عندما تكن الرجعية أصلح للإفراد أو الذين يمسهم القرار دون إضرار بالمصلحة العامة[2].

عدم رجعية القرارات الإدارية تشكل مبدأ قانوني عام، ويجب الأخذ به وان يطبق في القضاء الإداري حتى وإن لم ينص على ذلك القانون الإداري، لذا لا يجوز إعمال

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، م (14/أ).

(2) د. محمد كرم علي، **الإدارة العامة المفاهيم والنظريات والتطبيق**، جامعة النيلين، الخرطوم، 2004م، ص 156.

القرارات الإدارية بأثر رجعي حماية للمراكز القانونية والحقوق الخاصة المكتسبة واحتراماً لهذه الحقوق وإعطاء الثقة والاطمئنان لأصحاب هذه الحقوق باستقرارها وعدم المساس بها.

يجب عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد بمقتضى الأنظمة والقرارات القديمة من أي قرار إداري فردي أو تنظيمي جديد وهذا تم التأكيد عليه في أحد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن من قبل المستدعي –سالم علي خليفة العكور- (الطاعن)- ضد–مجلس التعليم العالي (المطعون أو المستدعى ضده) للطعن في قرار المطعون ضده رقم (2005/1367) والمتضمن الموافقة على اعتبار القرار الخاص بشرط تحقيق امتحان (التوفل) أو ما يعادله لطلبة الدراسات العليا في الجامعات الأردنية الرسمية والخاصة للطلبة المسجلين في كافة التخصصات للفصل الأول للعام الدراسي (2005م/2006م) شرطاً للتخرج علماً بأن القرار صدر بتاريخ 2005/11/17م والذي ألغى جميع القرارات السابقة له.

وهذا وتبين للمحكمة من أوراق الدعوى أن الطاعن (المستدعي) مسجل طالباً في الجامعة في كلية الدراسات العليا البحث العلمي/جامعة البلقاء التطبيقية، برنامج الدكتوراه في الفقه وأصول الدين للعام الدراسي (2006/2005م) نفسه وتم التسجيل بتاريخ 2005/9/19م وما زال مستمر في الدراسة أي قبل صدور القرار المطعون ضده.

وبما أن القرار المطعون ضده قد صدر بعد قبول المستدعي في الجامعة ومباشرته الدراسة في الفصل الأول لذا فيكون القرار المطعون فيه مخالف للقانون وجدير بالإلغاء فجاء قرار المحكمة بالقول (قرار مجلس التعليم العالي بوجوب امتحان التوفل لطلبة الدراسات العليا في كافة التخصصات يخالف قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2006/207) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 1926.

يجب على الجهة الإدارية أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها القانون وهذا ما استقر عليه القضاء والفقه، علماً بأن الأصل هو أن تصدر القرارات بهدف تحقيق المصلحة العامة والخاصة على حد سواء، وإن مخالفة القواعد الإجرائية تؤدي إلى بطلان القرار والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي يتسبب بها القرار وخاصة التي تؤثر على الحقوق بأثر رجعي.

ففي سابقة أخرى أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن المستدعي يوسف محمود مطالقة –ضد–قرار مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي، وقرار مجلس إدارة المؤسسة للضمان الاجتماعي– المستدعى ضدهم وذلك بتاريخ 2004/12/29 أي تاريخ رفع الدعوى.

تضمن قرار مدير المؤسسة المطعون ضده الموافقة على قبول استقالة المستدعي من العمل اعتباراً من 2004/11/1 استناداً إلى تنسيب لجنة شؤون الموظفين، والقرار الثاني لمجلس إدارة المؤسسة رقم (2004/178) وذلك استناداً لأحكام المادتين (69/ز، 70/ج) من نظام موظفي مؤسسة الضمان الاجتماعي رقم (46) لسنة 2002م.

هذا وبالرجوع إلى تسلسل التواريخ التي وردت في مجريات وأوراق هذه الدعوى، فإن قرار مجلس إدارة المؤسسة صدر بتاريخ 2004/10/26م والذي نص على تنزيل درجة المستدعي من الدرجة الثانية إلى أدنى مربوط الدرجة الثالثة اعتباراً من 2004/9/30م أي بأثر رجعي، وبما أن القرارات الإدارية يجب أن يسري مفعولها من تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي لذا فإن القرار أثر على حقوق المستدعي بالترفيع فجاء حكم المحكمة بالقول (لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي وإن مفعولها يجب

أن يسري من تاريخ صدورها)[1]، هذا مع العلم أن الحقوق التي تستحق التعويض لا تتأثر بالرجعية ولا بالتقادم، بل تبقى قابلة للمطالبة بها بعد خمسة عشر عاماً.

لا يسري على دعوى التعويض ما يسري على دعوى الإلغاء وما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م بالمادة (12) والتي توجب رفع الطعن بدعوى الإلغاء خلال الـــ(60) يوماً من تاريخ صدور القرار أو العلم به أو نشره أو تبليغه لذوي الشأن، وبعكس ذلك ترفع دعوى التعويض تابعة لدعوى الإلغاء أو مستقلة خلال خمسة عشر عاماً.

تلقى دعوى التعويض قبولاً إذا رفعت بالتبعية لدعوى الإلغاء أو ترفع بالأصالة ولا تسقط إلا بمضي خمسة عشر سنة وهذا ما جاء بنص المادة (3/272) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م والذي نص على أن (لا تسمع دعوى التعويض – الضمان– في جميع الأحوال بانقضاء خمسة عشر سنة من يوم وقوع الفعل الضار).

استقر القضاء الأردني على أن المدة المحددة لرفع الطعن بستين يوماً لا تسري على طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة (9/أ) قانون محكمة العدل العليا الساري، ففي قضاء لمحكمة العدل العليا الأردنية في أحد السوابق القضائية حيث أقام المستدعي بحسب ما تبين في عريضة الدعوى بعد مضي ما يقارب من ثلاث أشهر على صدور محكمة العدل العليا بإلغاء القرار الإداري المشكو منه وكما جاء ذلك في قرار محكمة العدل العليا رقم (94/366) بتاريخ 1995/4/11م.

سادساً: تقدير قيمة التعويض: يقدر التعويض في دعوى التعويض من قبل جهات عدة قد تخول في إجراء التقدير المناسب لموضوع النزاع ولقيمة الضرر الذي لحق بمركز المدعي القانوني، وعلى من يرفع دعوى التعويض أن يحدد مقدار قيمة التعويض المترتب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/642) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 146.

على الضرر الذي لحق به ويمكن أن يتم الاستعانة بأصحاب الخبرة أو لجان التعويض المتخصصة للتقدير للقيمة المتضررة والمطلوبة أو مقدار التعويض الذي سيلحق أو يترتب لاحقاً.

يقدر التعويض في بعض الحالات من قبل القاضي أو القضاة ممن ينظرون في الدعوى وفقاً للقواعد العامة للتقدير في القضاء المدني الأردني وبما يتناسب مع حجم الضرر الحاصل أو الفائدة المفترض أن يجنيها صاحب الشأن المتضرر سواء كانت مادية أو معنوية بالرغم من أن التعويض المعنوي أو الأدبي لا يخضع لمعايير محددة بشكل دقيق.

مقدار التعويض الذي سيحكم به والذي سيقرره القاضي سواء من تلقاء نفسه أو بالاستناد إلى تقارير التقدير المقدمة من أصحاب الخبرة أو اللجان المتخصصة في الإدارات الحكومية أو لجان التحكيم والتوفيق، وعلى الإدارة تعويض المتضرر كما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا بالقول (يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطات الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها وإذا أساءت استعمال السلطة)[1].

إن التقديرات التي توضع لقيمة التعويض في الدعاوي من قبل أصحاب الخبرة قد لا تكون ملزمة للمحكمة للأخذ بها، بل يمكن الاستئناس بها للوصول إلى أقرب الحلول لوضع التقدير المناسب من قبل أعضاء المحكمة مع جواز الأخذ بذلك إن تطابق مع الواقع والظروف المحيطة بالموضوع.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا جاء قولها فيه (اقتطاع جزء من أراضي المستدعين بموجب المخطط التنظيمي الذي اكتسب الدرجة القطعية وليس القرار الإداري المنعدم الذي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (1996/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

لم يرتب أي أضرار لهم مما يجعل من مطالبتهم بالتعويض عن القرار المنعدم في غير محله)[1].

يؤكد قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م على أن محكمة العدل العليا هي صاحبة الاختصاص في النظر بطلبات التعويض عن القرارات والطعون التي تختص المحكمة بنظرها بشكل حصري والمنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (9) والذي نصت على أن (تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من نفس المادة سواء رفعت إليها بصفة أساسية أو تبعية).

إن ما جاء بالفقرة السابقة يؤكد على أن صاحبة الولاية بالفصل في طلبات التعويض هي محكمة العدل العليا بالرغم من أن المحاكم المدنية العادية تنظر في بعض طلبات التعويض الناجمة عن القرارات والأعمال الإدارية.

حتى لا يصاحب التقدير في التعويض غلو أو تقليل في القيمة المقدرة للضرر المطلوب تعويضه فالتقدير المطلوب من قبل صاحب الحق وذلك بناء على مقدار حجم الخسارة أو الكسب المفقود من قبل المعني بشكل أولي ومدرج في عريضة الدعوى، أو يقدر من قبل أصحاب الخبرة وأخيراً يترك التقدير لحكم الهيئة التي ستحكم في المحكمة بمقدار التعويض.

أكد القانون المدني الأردني على كيفية تقدير قيمة الضمان أو التعويض وذلك من خلال النص على أن (يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور وما فاته من كسب بشرط أن يكون نتيجة طبيعية للفعل الضار)[2].

جرى الاجتهاد القضائي في تقدير قضايا التعويض عن الأخطاء الطبية على سبيل المثال على أن يكون من بين المقدرين الأطباء طبيب مختص بالإضافة إلى صاحب خبرة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/176) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4378.
(2) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (266).

ثالث لتقدير التعويض عن الخطأ الطبي وهذا ما جاء في قضاء لمحكمة التمييز الأردنية حيث قالت في حكمها أن (تقدير التعويض عن الخطأ الطبي يوجب أن يكون بين الخبراء طبيب مختص في الحالة المعروضة وخبير من غير الأطباء لتقدير التعويض تحقيقاً للعدالة)[1]، وفي حكم آخر لها جاء قولها (الخبرة تصلح دليلاً لتقدير نطاق الضرر وهي ليست كذلك بالنسبة لإثبات الضرر)[2].

وفي اجتهاد لمحكمة العدل العليا حول تقدير قيمة التعويض جاء قولها فيه (إن مدة تعطيل الطفل المتضرر من الحادث البالغة ثلاثة أشهر والمقدرة بمبلغ (نقدي) تتفق وتعليمات نظام التأمين الإلزامي)[3].

العبرة في تقدير التعويض يكون بمقدار الضرر الواقع فعلاً على أساس الواقع الثابت وليس على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الوقائع لا على الفروض والاحتمالات.

سابعاً: الوقت المناسب لتأخذ به المحكمة لإجراء التقدير لقيمة التعويض: إن الضرر الذي قد يحدث من الممكن أن يتعرض لزيادة أو النقصان نظراً لطبيعة ونوع الضرر والشيء الذي وقع عليه الضرر، لذا ولتحقيق العدالة يجب أن يقدر التعويض في لحظة وقوع الضرر وليس بوقت لاحق إلا إذا حصلت أضرار لاحقة منتجة الفعل أو الخطأ المرتكب عندها يعاد التقدير ثانية بتاريخ حصول الضرر الجديد.

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2009/1267 هـــــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 359.

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2007/790 هــــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 359.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/196) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 117.

تم تأكيد ما جاء بالفقرة السابقة بقضاء محكمة التمييز الأردنية بقولها (يقدر التعويض عن الأضرار اللاحقة بما هو خارج المساحة المستملكة بتاريخ حصول الضرر وليس من تاريخ إقامة الدعوى[1]، أو بوقت لاحق على ذلك.

وفي حكم آخر لمحكمة التمييز تم التأكيد على المبدأ السابق بالقول (يقدر التعويض عن الضرر بتاريخ وقوعه وليس بتاريخ إقامة الدعوى)[2].

ثامناً: دفع رسوم الدعوى للمحكمة المختصة: من الإجراءات المتبعة في المحاكم الإدارية أو المحاكم العادية أن لا تقبل أي دعوى أو لا ينظر فيها إلا إذا تم دفع الرسوم المقدرة في نظام رسوم المحاكم وهذا ينطبق كذلك على دعاوي التعويض.

ففي أحد السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث رفع المستدعي د. عبد الهادي سليمان بريزات- ضد- وزير الصحة المطعون ضده، للطعن بالقرار السلبي والذي يتضمن امتناع المستدعى ضده عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا الصادر في الدعوى رقم (2007/491) وكذلك الطعن بالقرار الثاني الصادر عن المستدعى ضده والمتضمن نقل المستدعي ليعمل مديراً لمستشفى البشير وذلك لأسباب مخالفة القوانين ومخالفة قواعد الشكل والإجراءات وإساءة استعمال السلطة.

بعد التداول والمطالعة من قبل المحكمة كانت الوقائع تتلخص بان المستدعي يعمل طبيب في وزارة الصحة وعين مديراً لمستشفى الأمير حمزة بالإضافة لوظيفته وصدر قرار المستدعى ضده بإعفاء المستدعي من مهام مدير المستشفى ليعمل طبيباً في نفس المستشفى،

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/3193 هـــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1589.

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2009/789 هـــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 371.

فلم يقبل وطعن بالقرار أمام محكمة العدل العليا بالدعوى رقم (2007/491) وقررت آنذاك المحكمة إلغاء قرار وزير الصحة ولم ينفذ الوزير قرار المحكمة.

عدم قبول المستدعي لقرارات وزير الصحة المستدعى ضده ورفع الطعن برفض تنفيذ حكم المحكمة وقرار النقل وطالب المستدعي بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به علماً بأنه لم يضع تقدير لقيمة الضرر الذي لحق به في الدعوى ولم يدفع رسوم المحكمة عن قيمة التعويض.

فجاء قرار محكمة العدل العليا (برد الدعوى المطالبة بالتعويض بسبب عدم تقدير المستدعي لقيمة الضرر الذي لحق به ولم يدفع رسوماً عن ذلك)[1].

استقر الفقه والقضاء على أن الخصومة من النظام العام وعلى المحكمة أن تبت فيها من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثيرها أحد من الخصوم فلا بد من البت في صحة الخصومة في هذه الدعوى قبل البحث في موضوعها.

ففي أحد القضايا المعروضة أمام محكمة العدل العليا والمتعلقة بحل مجلس إدارة بنك الأردن والخليج وتشكيل لجنة تحل محل مجلس إدارة البنك، وذلك من قبل مجلس إدارة البنك المركزي، وذلك استناداً لنص المادة (88) من قانون البنوك رقم (28) لسنة 2000م والتي أناطت بمحافظ البنك المركزي سلطة اتخاذ الإجراءات والعقوبات ضد البنوك ومنها حل مجالس إدارات البنوك وتولي إدارتها من قبل البنك المركزي.

رفع الطعن بقرار مجلس إدارة ومحافظ البنك المركزي من قبل المستدعي لإلغاء القرارين والمطالبة بالتعويض، ومن حيث المطالبة من قبل المستدعي ببدل التعويض قررت

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/107) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص 110.

المحكمة رد طلب التعويض شكلاً لعلة عدم دفع الجهة المستدعية الرسوم المقدرة لطلب التعويض استناداً إلى نظام رسوم المحاكم[1].

الأخطاء الجسيمة توجب المسؤولية دوماً بدفع التعويض وتكون شرطاً كافياً لذلك أما الحالات التي لا تتصف بالجسامة فقد تولد أو لا تولد المسؤولية لكل حالة بدفع التعويض هذا مع العلم أن يدفع التعويض وتحكم المحكم بقيمة التعويض المطالب بها والمدفوع رسومها.

وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بعدم دفع ما يزيد على القيمة المحددة أو المقدرة من قبل الخبراء أو المحكمة أو المطالب بها من المدعي وجاء الحكم بالقول (لا يجوز للمحكمة أن تحكم للمدعي بمبلغ يزيد عما حدده المدعي في دعواه)[2]، وهذا المبدأ الذي حكمت به المحكمة تكرر في أكثر من قضية حكمت به المحكمة كالقضية رقم (2003/83) الصادر بتاريخ 2003/11/5م، والقضية رقم (2003/84) المشار إليها بمجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 2004م، بالصفحة رقم (139).

تاسعاً: إجراءات القاضي بدعوى التعويض: حيث قضاء التعويض يتيح للقاضي بيان الحل الكامل والصحيح للنزاع المعروض عليه، ومن شأنه حسم كافة عناصر النزاع بشكل نهائي[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/84) مجلة نقابة المحامين لسنة 2003م، ص 139.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/130) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص 95.

(3) د. رمضان محمد بطيخ، مقال في منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعنوان **الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري**، المملكة العربية السعودية، لسنة 2009م، ص 201.

يطلق على قضاء التعويض بالقضاء الكامل لامتلاك القاضي سلطة إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته أولاً ومن ثم ترتيب الحقوق المترتبة للطاعن كالتعويض وإلزام الإدارة بالتعويض لصاحب المصلحة[1].

على قاضي التعويض إقرار حق المتضرر في التعويض العادل ممن ارتكب خطأ أو فعلاً ضاراً أو أخل بالتزام قانوني أو تعسف في استعمال السلطة[2].

ما يقوم به القاضي من دور أو إجراءات في دعوى التعويض هو التأكد بداية من أن رافع الطعن هو صاحب الحق الشخصي انطلاقاً من القاعدة التي ترى أن الدعوى مرتبطة بالحق وملازمة له وترفع بوجوده فقط علماً بأنه ليس كل صاحب حق تقبل دعواه، هذا وبعد أن يثبت القاضي من أن المستدعي هو صاحب الحق وان حقه متضرر نتيجة الاعتداء عليه أو معرض أو مهدد بالاعتداء عليه عندها يتابع النظر ودراسة القضية حتى الفصل فيها بالتعويض المادي أو المعنوي.

على القاضي الذي ينظر في دعوى التعويض أن يوازن بين المصلحة الشخصية أو الخاصة لرافع الطعن وبين المصلحة العامة والتي هي بالمحصلة مصلحة للكافة هذا وأن لا يهدر أياً منهما على حساب الأخرى، وأن الخطأ الجسيم من الإدارة يستوجب الحكم بالتعويض ولا حكم بالتعويض عن خطأ الإدارة إن هي تطبق القواعد القانونية ولا تخالف أحكام القانون ومبادئ الدستور.

ومن سلطات القاضي في المحكمة أن يطبق جزاء أو أكثر عند إصدار حكمها وذلك بناء على ما يقدم له من طلبات الطاعن أو صاحب الحق كرد الحق للتظلم بإلغاء القرار المسبب للضرر أو التعويض الإداري أو المعنوي في حال تنفيذ القرار الإداري.

---

(1) د. سامي جمال الدين، **الوسيط في دعاوي إلغاء القرار الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004م، ص 54.

(2) د. يوسف حسين البشير، **مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية**، جامعة النيلين، الخرطوم، لسنة 2009م، ص 177.

يلتزم القاضي ويحترم إرادة المشرع بتطبيق القواعد القانونية إذا ورد نص على كيفية دفع أو عدم دفع التعويض بصراحة النص مع الأخذ بالاعتبارات التي تعطي القاضي السلطة التقديرية عند إصدار الحكم لموضوع القضية المطروحة أمامه للفصل فيها.

قد يوجد بعض الحالات التي قد يصمت المشرع عن الإفصاح عن إرادته في موضوعات معينة لكيفية دفع أو عدم دفع التعويض من خلال النصوص القانونية، وفي مثل هذه الحالات يترك الأمر برمته الكاملة إلى سلطة القاضي التقديرية واستناداً إلى ما يقدم له من بينات وأدلة من أطراف الخصومة في الدعوى.

إن صمت المشرع لا يشكل رفضاً لمبدأ التعويض عن الأضرار وتم التأكيد على ذلك في قضاء لمحكمة العدل العليا في أحد القضايا بقولها (تدفع شركة التأمين للورثة الشرعيين عن الوفاة مبلغ مالي كتعويض مادي ومبلغ مالي كتعويض معنوي)[1].

عاشراً: قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض: أكد الفقه على أن تتحقق مسؤولية الإدارة بالتعويض وذلك من خلال الإجراءات التي ستتخذها المحكمة في البحث عن توفر ثلاثة أركان تتمثل في الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر[2].

هذا وأكد حكم لمحكمة العدل العليا ذلك بقولها (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا محل للمطالبة بالتعويض ما لم يثبت وقوع الضرر جراء إغلاق محل المستدعية)[3]، وفي حكم آخر لها جاء قولها فيه (إذا كان الخطأ الذي أدى إلى إلغاء القرار هو عدم صحة سببه فلا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/130) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 95.

(2) د. رمزي الشاعر، **قضاء التعويض**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م، ص 279.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم (1997/30)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 491.

وجه لمساءلة الإدارة عن التعويض لعدم وجود عيب جسيم يصل إلى حد التعسف في استعمال السلطة[1].

آثار الحكم في دعوى التعويض:

يكتسب الحكم الصادر في دعوى التعويض أمام محكمة العدل العليا حجية نسبية ويقتصر أثره على أطراف النزاع في الدعوى ولا يصل أو يمتد هذا الأثر إلى الغير وذلك بخلاف حجية الحكم في دعوى الإلغاء والتي تكون مطلقة بالنسبة إلى الكافة.

بالمحصلة الحكم بالتعويض يتوقف على جسامة الخطأ وحجم الضرر المسبب لإلغاء القرار أو التصرف الإداري أي عدم مشروعية القرار الإداري الذي حكم عليه بالإلغاء مما يوجب المسؤولية وهو شرط لوجودها فعندما يتحقق للخطأ صفة الجسامة تتحقق المسؤولية أي الخطأ الجسيم والمسؤولية بينهما تلازم أما الخطأ العادي لا يوجب المسؤولية.

تقدير صفة الجسامة عائد للمحكمة التي تصدر الحكم بإلغاء القرار وذلك بناء على الظروف والوقائع التي تحيط بموضوع الدعوى، ودرجات الخطأ التي تم التوصل إليها بناء على تلك الظروف وطبيعة وأعباء المهمة الملقاة على عاتق الجهة الإدارية التي صدر منها الخطأ واستقراء المحكمة لكل الظروف وما تستنبطه من البينات المقدمة في تلك الدعوى.

صدور الأحكام في دعاوي التعويض قد تصدر ضد الإدارة أو ضد الأفراد أو ضد أحد الموظفين أو المتعاقدين مع الجهة الإدارية، فإذا الحكم صدر لصالح الإدارة على الأفراد فإنه من السهل إعمال أثار الحكم نتيجة السلطة واعتباراتها وسطوة الإدارة التي تجبر الأفراد على التنفيذ، ويختلف الأمر إذا ما صدر الحكم ضد الجهة الإدارية التي قد تمتنع

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2004/504) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 762.

عن التنفيذ وبالتالي يصبح من العسير تنفيذ الحكم[1]، ولا بد من إلزام الجهة الإدارية على التنفيذ بقوة القانون وبواسطة السلطة القضائية إن هي امتنعت عن التنفيذ.

وفي حكم لمحكمة التمييز الأردنية حول عدم الموافقة على طلب التعويض ثانية لمن صرف له أو خصص له تعويض مقابل ذلك وجاء قرار الحكم بالقول (لا يجوز لمن خصص لها من راتب شهري وتعويض من لجنة التقاعد العسكرية عن وفاة مورثها المطالبة بالتعويض ثانية استناداً للقواعد العامة عن الفعل الضار)[2].

(1) د. شادية المحروقي، الإجراءات في الدعاوي الإدارية، دار الجامعة، الإسكندرية، لسنة 2005م، ص 299.

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/119 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 1183.

المبحث الثالث: الحالات التي تستوجب دعاوي التعويض

ترفع دعاوي التعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمراكز القانونية للأفراد أو الجهات الاعتبارية الخاصة والموظف العام نتيجة لتصرفات ونشاطات وقرارات الجهات الإدارية العامة في الدولة وذلك استناداً إلى نظرية المسؤولية الإدارية عن أخطائها بحق الغير.

الأخطاء المحتمل أو المتوقع ارتكابها أو قد تحدث نتيجة القرارات المخالفة للقانون أو التي قد يؤدي تنفيذها إلى إيقاع أضرار تمس الحقوق والحريات للأفراد وللموظفين ويجب أن تتحمل الإدارة المسؤولية عنهم بالتعويض.

الدفاع الشخصي عن النفس حق للشخص سواء من خلال دعوى يرفعها أو يرفع دعوى فرعية، بحيث يبدي من الأسباب ما يمنع صدور قرار أو حكم عليه[1]، وقد يستفيد من وقائع وبينات الدعوى المرفوعة ضده ويطالب بالتعويض.

المسؤولية بالتعويض على كل من يتضرر من الأفراد مادياً ومعنوياً وكذلك التعويض على الموظف العام سواء المادية منها والمتعلقة بالمرتبات والعلاوات والزيادات السنوية ومرتبات التقاعد والحوافز والمكافآت وأي مخصصات يفرضها النظام أو القانون، وكذلك الحقوق المعنوية المتعلقة بالتعيين والنقل والانتساب والإعارة والإحالة على التقاعد أو الاستيداع وأي حقوق تعود للموظف وورثته بعد وفاته.

فيما سبق كان يطبق مبدأ مسؤولية الدولة بالتعويض على أساس نظرية وجود أو حدوث الخطأ إلا أن هذه النظرية انتهت مع الأخذ بمبدأ أن السيادة للدولة وليست مطلقة وإلا لما خضعت الدولة وسلطاتها للقانون لأن سيادة الدولة يجب إلا تتنافى مع خضوعها للقانون والتزامها بالتعويض عن أعمالها التي تلحق الضرر بالأفراد ضرراً مميزاً[1].

---

(1) القاضي محمد أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مرجع سابق، ص 181.

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 13.

إلغاء القرار الإداري يترتب عليه التعويض في حال حدوث ضرر وخاصة إذا أصيب القرار بعيب أو خطأ جسيم يوجب المسؤولية على الإدارة أما إذا تم إلغاء القرار لعيب ثانوي كعيب شكلي فإن ذلك لا يشكل سبباً أو مبرراً للمطالبة بالتعويض.

استقر الفقه والقضاء على أن الخصومة من النظام العام وعلى المحكمة أن تبت فيها من تلقاء نفسها حتى ولم لم يثيرها أحد الخصوم في الدعوى المرفوعة أمام المحكمة وأكد ذلك حكم لمحكمة العدل العليا بقولها (الخصومة من النظام العام وعلى المحكمة أن تتصدى لها من تلقاء نفسها)[1].

أخذ القضاء الإداري بنظرية الضرورة والظروف الاستثنائية، والقضاء يقدر صعوبة موقف الجهات الإدارية في مثل هذه الظروف والحالات واستخدام الإدارات لوسائل غير عادية لمواجهة المواقف الطارئة كالحروب والفيضانات والزلازل وأي حوادث تنتج عن القوة القاهرة، وفي مثل هذه الظروف الاستثنائية يشترط لتحقيق مسؤولية الإدارة بالتعويض أن يكون الخطأ المرفقي على قدر كبير من الجسامة، أما إذا كان الخطأ عادي أو بسيط، فالقضاء الإداري لا يعتبره كافياً لقيام المسؤولية الإدارية إزاء الأفراد المتضررين)[2].

طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية تنقطع العلاقة السببية في حالات ثبوت وقوع الضرر بسبب أجنبي خارج عن إرادة الإدارة والسبب الأجنبي قد يتمثل بالقوة القاهرة أو لخطأ المضرور لنفسه أو نتيجة لخطأ الغير، ففي مثل هذه الحالات تعفى الإدارة من المسؤولية على اعتبار أن هذا السبب الأجنبي هو الذي أدى إلى حدوث الضرر[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/273) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 150.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، **أصول القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م، ص 240.

(1) المرجع السابق، ص 257.

وهناك رأي فقهي آخر يرى أنه قد يشترك خطأ الإدارة مع السبب الأجنبي –القوة القاهرة– أو خطأ المضرور– أو خطأ الغير– في إحداث الضرر ففي مثل هذه الحالات لا تعفى الإدارة كلياً من المسؤولية، لا بل تلزم بجانب من التعويض يتناسب مع درجة مساهمة خطئها في إحداث الضرر[1].

أكد القانون المدني الأردني على أن الضرر الحاصل نتيجة القوة القاهرة لا يلزم بالتعويض أو الضمان وهذا تطبيقاً لظروف الطارئة وعدم وجود تراخي أو تهرب بتنفيذ الالتزام من قبل أحد أطراف العقد وجاء النص بالقول (إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان لما لم يقضي القانون أو الاتفاق غير ذلك)[2].

وكذلك نصت بعض قوانين الدول العربية على نفس المبدأ وكما جاء ذلك في قانون المعاملات المدنية السوداني والذي نص على (أنه إذا أثبت الشخص إن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كالقوة القاهرة أو بفعل المضرور أو بفعل الغير، كان غير ملزم بالتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك)[3]، علماً بأن كلمة الشخص تعني الشخص المعنوي أو الشخص الطبيعي.

ففي سابقة أمام محكمة التمييز الأردنية حول إحداث الضرر من قبل المضرور نفسه أو مساهمته في إحداث الضرر نفسه حيث جاء حكمها بالقول (محاولة مورث المدعين عبور الحدود الأردنية بطريقة غير مشروعة ومن منطقة عسكرية يشكل اشتراكاً منه في إحداث الضرر المتمثل بوفاته مما يوجب إنقاص الضمان (التعويض))[1].

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 448.

(2) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (261).

(3) قانون المعاملات المدنية السوداني رقم (8) لسنة 1984م، م (141).

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/761 هـــــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 304.

وفي حكم آخر لها جاء قولها (الأضرار المادية الناشئة عن وفاة قريب المضرور ليست مفترضة ولا بد من إقامة البينة عليها)[1].

عدم التعويض عن الضرر الحاصل نتيجة العمل بنظرية الظروف الطارئة أو القوة القاهرة يتطلب توفير شرطين الأول هو عدم إمكانية دفعه أو استحالة دفعه، والشرط الثاني هو عدم توقع حدوثه، وتحقق الشرطين يؤكد صفة القوة القاهرة للحدث لأن وقوعه خارج عن المألوف مع عدم وجود أي علاقة أو ظرف يدل على احتمالية وقوعه.

الحالات التي تستوجب دعاوي التعويض:

أولاً: المنازعات بسبب الأشغال العامة للدولة:

توسع القضاء الإداري في مفهوم التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة في الدولة، فجعلها تشمل كافة الأضرار الناشئة عن تلك الأشغال شريطة أن تكون مؤكدة ومباشرة وان تتجاوز الحد المألوف وأن تتوفر رابطة السبب بين الأضرار والأشغال المشكو منها[2].

ففي حكم لمحكمة التمييز الأردنية حول التعويض عن المنشآت العامة للكهرباء حيث جاء قولها (يقدر التعويض عن الأضرار الناتجة عن نصب شركة الكهرباء للأعمدة وتمديد منشآتها قبل نفاذ أحكام القانون الكهرباء رقم (64) لسنة 2002م بتاريخ إقامة الدعوى) هذا وبعد نفاذ أحكام القانون نفسه جاء قولها (يقدر التعويض من تاريخ وقوع

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/790 هـــــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 359.

(2) د. فاطمة السويسي، المنازعة الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2004م، ص 32.

الضرر نتيجة أعمال المنشئ الناشئة عن الاستملاك وهو الأساس المعتبر في تقدير التعويض عن ذلك الضرر[1].

ثانياً: المنازعات المرتبطة بالعقود الإدارية:

من منازعات قضاء التعويض المنازعات المتعلقة في العقود الإدارية وما يترتب عنها من أضرار مادية تتطلب التعويض الكامل لكل حق مالي يحصل نتيجة لعدم الالتزام بكل ما يتضمنه العقد أو الأعمال التحضيرية المهدة للتصديق على العقد.

فالأعمال التعاقدية التي تباشرها الجهات الإدارية في تطبيقها تصرفات مركبة ولها جانبان أحداهما تعاقدي وهذا يقع ضمن اختصاص المحاكم العادية، أما الجانب الإداري يجب أن تسلك به الجهة الإدارية على مقتضى التنظيم الإداري المحدد أو العرف الإداري الذي تنفذ به الأعمال الإدارية داخل الوحدة الإدارية ذاتها.

في الغالب يكون هناك إجراءات وقرارات تمهيدية أو تحضيرية تسبق التوقيع وإبرام العقد الإداري كالقرارات المتعلقة بشروط العقد موضع المواصفات والمقاييس والمزادات والدراسات ودراسة الجدوى وما يتعلق بتشكيل اللجان فتلك أعمال منفصلة عن العقد وتنفيذها خارج شروط العقد وهذه يجوز الطعن بها إدارياً أما القضاء مع المطالبة بالتعويض عن أي أضرار تترتب على تلك الأعمال والقرارات.

القرارات المتصلة بالعقد والتي تنتج آثاراً قانونية والتي تنطلق من الشروط المحددة بالعقد والتي تتمثل في الالتزامات والحقوق المترتبة على المتعاقدين فهذه لا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري بل يسري عليها قانون العقد أي القانون الخاص والذي يحكم في علاقات الأفراد فيما بينهم حسب نظرية وقواعد المسؤولية المدنية بعكس نظرية المسؤولية الإدارية.

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/352 هــــــع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 338.

أكد القانون المدني الأردني على الحقوق المقررة بالعقد من خلال النص على آثار العقد بالنسبة للمتعاقدين على أن كل ما يتعلق (بحقوق المتعاقدين فيجب على كل من الطرفين الوفاء بما أوجبه العقد عليه منهما)[1]، وفي مادة أخرى من نفس القانون نصت على أنه (1. يجب تنفيذ العقد طبقاً لما يشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية، 2. ولا يقتصر العقد على التزام المتعاقد بما أوردته ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته وفقاً للقانون والعرف وطبيعة التصرف)[2].

ففي حال عدم وفاء أحد المتعاقدين بشروط العقد على المتعاقدين والأطراف الأخرى أن تنذر الطرف الأول أن ينفذ ما جاء بالعقد وأن تلزمه المحكمة بالتنفيذ المباشر أو تنذره بالتنفيذ لأجل مسمى وللمحكمة أن تقضي بالفسخ للعقد والتعويض في كل حال إن كان هناك مقتضى أو مبرر وهذا ما أكد عليه القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م بالمادة (246).

أكد القانون على تنفيذ العقد حسب الشروط الواردة في العقد وحسب ما أشارت له المواد المشار إليها بأعلاه إلا إذا طرأ حادث استثنائي أو قاهر يمنع ويحول دون تنفيذ أو ينفذ بطريقة تشكل خسارة جسيمة لأحد الأطراف لذا أكد القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م بالمادة (205) على أن من مقتضيات العدالة الموازنة بين مصالح المتعاقدين تبعاً للظروف والأخذ بالوضع الاستثنائي أو حالة الضرورة بالاعتبار والأخذ بالنص في نفس القانون (الضرورات تبيح المحظورات)[3].

ثالثاً: المنازعة بطلب التعويض قبل صدور القرار الإداري:

ففي إحدى القضايا المرفوعة أمام محكمة العدل العليا الأردنية حيث رفع الطعن في قرار لم يصدر بعد من لجنة التقاعد المدني (المطعون ضدها) من قبل (الطاعن) فهمي عارف

---

(1) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (2/199).

(2) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (202).

(3) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، م (222).

وهو موظف أحيل على التقاعد علماً بأن القرار يتضمن كيفية احتساب مكافأة التقاعد الذي سيستحقه المذكور بعد إحالته على التقاعد.

بحسب ما هو متعارف عليه بالقضاء الإداري يجب أن ترفع وتقبل الدعوى الإدارية في القرار الإداري أو التصرف الإداري الذي يرتب الضرر أو يحتمل أن ينجم عنه وقوع الضرر بعد أن يصدر القرار أو التصرف بشكل نهائي أو قابل للتنفيذ الفوري.

ففي هذه السابقة فإن اللجنة المرفوع الطعن ضدها ليست هي صاحبة الصلاحية بل تعمل هي على إحالة القرار إلى لجنة التعويضات المختصة بالنظر في القرار وإصداره بالشكل النهائي.

في هذه السابقة فإن طالب التعويض لم يرفع الطعن ضد لجنة التعويضات صاحبة الاختصاص بإصدار القرار، لهذا فالطاعن تسرع برفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا والذي جاء قرارها بالقول (تعتبر الدعوى سابقة لأوانها إذا لم تصدر لجنة التعويضات التي أحالت لجنة التقاعد الأمر إليها لتصدر قرار بذلك)[1]، لذلك تم رد الدعوى لرفعها قبل صدور القرار الإداري المتعلق بالموضوع.

رابعاً: المنازعة في حالة تأمين السلامة والأمن العام في المجتمع:

عندما يرفع الطعن في أي قضية يتسبب فيها الطاعن أو المستدعي بتهديد الأمن والسلامة العامة والصحة العامة للخطر فإن مثل هذه الحالات لا ترتب استحقاق بالتعويض عن الأضرار التي تلحق به[2] وهنا حكم لمحكمة العدل العليا.

ففي هذه السابقة جاء حكم محكمة العدل العليا بإقرار المبادئ التالية:

المبدأ الأول جاء قولها فيه (طعن المستدعي بقرار الحاكم الإداري –المحافظ- المتضمن استدعاؤه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض)، أما المبدأ الثاني الذي أقرته المحكمة حيث قالت فيه (قرار المحافظ بتوقيف المستدعي استناداً لصلاحياته كون عدم

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/48) مجلة نقابة المحامين لسنة 2004م، ص 22.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (1996/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196.

توقيفه من شأنه الإخلال بالسلامة العامة، ويشكل خطورة على الأمن ولتفادي وقوع جريمة، يجعل طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس).

خامساً: المنازعة بطلب التعويض عند عدم اختصاص مصدر القرار الإداري:

استقر القضاء الأردني بالموافقة على طلب التعويض في حال رفع الطعن عند عدم اختصاص مصدر القرار الإداري أو التصرف أو تنفيذ النشاط الإداري مما يوجب التعويض، وكما جاء في قضاء لمحكمة العدل العليا والذي قالت فيه (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ لمخالفتها قانون الحرف والصناعات، دون أن يكون المحافظ مختصاً بذلك من شانه إلحاق الضرر بسمعتها وهذا يوجب التعويض)[1].

سادساً: المنازعة بطلب التعويض لمعاوني المرافق العامة:

قد تسبب القرارات أو تصرفات أو نشاطات الجهات الإدارية وخاصة القانونية منها أضراراً تلحق في معاوني المرافق العامة أو ينجم أضراراً نتيجة استعمال الأشياء والمعدات مثل السيارات أو المعدات أو نتيجة ممارسات عسكرية[2].

إن من يتحمل الأضرار نتيجة لاعتداء الإدارة العامة على المراكز القانونية الخاصة بهم سواء كانت بحسن نية أو بسوء نية يجب أن يتم تعويضهم انطلاقاً من مبدأ المساواة أمام القانون لأن القانون مكفل بحماية الجميع دون أي تمييز.

أكد الفقه على إنه إذا ما سببت أعمال الإدارة ضرراً لأي شخص طبيعي أو معنوي، فالإدارة مسؤولة عن تعويض المضرور عما أصابته من أضرار[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (1997/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211.

(2) د. محمد محمد عبده، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر العربي، جمهورية مصر العربية، لسنة 2008م، ص 325.

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994م، ص 487 (مكرر).

ففي قضاء لمحكمة التمييز الأردنية جاء قولها (لمالك العقار المستملك المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به جراء الاستملاك وبالمصاريف التي تكبدها بسببه حال تخلي المنشئ عن الاستملاك)[1].

سابعاً: المنازعات بطلب التعويض عن قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

قد يرفع الطعن بطلب التعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي أو الشبه قضائي كالحكام الإداريين، خاصة إذا كانت تلك القرارات تخضع بطبيعتها الخاصة، وهل هي قرارات إدارية أم أحكام قضائية؟؟؟ ففي الحالة الأخيرة فهي ترفع للاستئناف[2].

الدولة لا تسأل عن الأخطاء المتعلقة بالأعمال القضائية حيث تكون المسؤولية على القضاء نتيجة الإهمال أو المخالفة القانونية المنسوبة للموظف من موظفي الدوائر التابعة للقضاء، كقضايا الأحكام أو الحجوزات، أو التدابير المتعلقة بها، والأعمال والإجراءات والقرارات الصادرة عن الهيئات وأوامر النيابة فجميعها أعمال قضائية[3].

من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي- الحكام الإداريين مثل المتصرف أو المحافظ في المحافظة – ففي أحد السوابق التي رفعت في قرار اتخذه أحد المحافظين وكان الطعن مرفوعاً أمام محكمة العدل العليا من قبل المستدعي صاحبة مركز عالم الفضاء للألعاب الإلكترونية ومدير المركز – ضد قرار محافظ العاصمة عمان والقرار الذي تضمن إلقاء القبض على المستدعين وإلزامهم بتقديم كفالة عدلية وبعكس ذلك يتم إبقاءهم في مركز

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (2007/1312 هـــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2008م، ص 1516.

(2) د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 222.

(3) د. نعمان عطا الله الهيتي، **الرقابة الحكومية والدساتير العربية**، دار أرسلان، سوريا، لسنة 2007م، ص 32.

الإصلاح والتأهيل لحين تقديم الكفالة بداعي سماحهم للأحداث من تقل أعمارهم عن الخامسة عشرة بالتردد على المركز بدون صحبة أولياء أمورهم وذلك خلافاً لأحكام المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1952م التي تحدد الجرائم التي تعطي الحاكم الإداري الحق بإحضار المشتبه بهم لارتكاب جرائم أو المساعدة على ارتكابها أو تشكل خطورة على الناس وعدم إطلاقهم إلا بكفالة استناداً لنص المادة (10) من قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م والتي نصت على أنه (إذا أسندت إلى أي شخص تهمة من التهم المبينة بالمادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1952م يجوز للحاكم الإداري وبناء على طلب من طبيب الصحة أن يصدر أمراً بإغلاق المحال مؤقتاً... إلى أن يصدر حكم المحكمة بذلك).

وبما أن التهمة الموجة إلى المستدعين لم تكن من الحالات التي أشار لها قانون منع الجرائم لذا قررت المحكمة إلغاء القرار المطعون ضده لعدم استناده إلى القانون وبالنسبة للمطالبة بالتعويض خاصة المادي، والذي لم يقم دليل على وقع الضرر عنه، لذا فالمطالبة بالتعويض المادي جدير بالرد، أما التعويض المعنوي نتيجة لتوقيف المستدعيين في مركز الإصلاح معا قد ألحق ضرراً بسمعتهم ومن حقهم الحصول على التعويض لجبر ما لحق بهم من ضرر معنوي وإلزام المطعون ضده بالتعويض عن ذلك استناداً إلى قرار محكمة العدل العليا والذي نص على ذلك[1].

ثامناً: المنازعة حول الاستحقاق من عدمه:

في العديد من التطبيقات القضائية أمام محكمة العدل العليا الأردنية نجد أن بعض الحالات تستحق التعويض والبعض الآخر لا يستحق التعويض، وبما أن التعويض يجب

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/30) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4211 (مكرر).

أن يتم تحقيقه عند تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة التعسف ووقع خطأ متعمد منها، أو إذا حصل انحراف بالسلطة.

ففي سباقة للمستدعي جمال سالم الحسامي وأخوانه – ضد- محافظ العاصمة ونائبه ومساعده ومدير شرطة العاصمة ورئيس النيابة العامة الإدارية- المطعون ضدهم- وكان الطعن في القرار المتضمن توقيف المستدعين ما لم يقوموا بتقديم كفالة عدلية من كفيل يعتبر بقيمة (5000) خمسة آلاف دينار.

هذا وقرار المحافظ استناداً إلى ما جاء بالمادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1995م والتي أشارت إلى اختصاص المحافظ بتوقيف كل ما من شأنه أن يخل بالسلامة العامة أو يشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة أخرى علماً بأن القرار قد صدر بناء على المعلومات الواردة إليه في مذكرة الحضور.

ففي هذه السابقة فإن الحكم بالتعويض والذي طُلب من المستدعيين لا يتحقق لعدم تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها، وان المطالبة بالتعويض تكون غير قائمة على أساس من القانون لذلك جاء قرار المحكمة بالقول (يستحق المتضرر من القرار الإداري بالتعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها وإذا أساءت استعمال السلطة وفي هذه السابقة وعطفاً على ما تقدم تقرر المحكمة رد الدعوى المطالبة بالتعويض)[1].

وفي سابقة أخرى أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن بإلغاء قرار صادر عن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات الأردنية -المطعون ضدها- حيث تضمن القرار فرض غرامة مالية على المستدعية (شركة علي الحسيني وشريكه) لقاء مخالفتها شروط العقد المبرم بينهما.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (96/23) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4196 (مكرر).

إن اختصاص محكمة العدل العليا ولائياً ويتقدم على غيره من الدفوع الشكلية وان للمحكمة الهيمنة على الدعوى وهي التي تعطيها وصفها وتكليفها القانوني على ضوء طلبات المستدعي واختصاصاتها المحددة بالمادة (9) من قانون رقم (12) لسنة 1992م.

فجاء حكم المحكمة بدعوى التعويض بقولها (إن النزاع بدعوى التعويض نزاعاً بطبيعته نزاعاً مدنياً تنظره المحاكم المدنية ولا يدخل في اختصاص محكمة العدل العليا الذي تقرر رد الدعوى لعدم الاختصاص)[1].

حدوث ضرر نشأ عن خطأ الإدارة ويشترط فيه أن يكون ضرراً مباشراً ووقع على مركز قانوني يحميه القانون، هذا مع افتراض وقوع الضرر نتيجة لعمل قامت به الجهة الإدارية أو نتيجة لامتناعها عن القيام بمهامها بالشكل القانوني، شريطة أن يكون الضرر حاصل وليس مفترض أو محتمل مستقبلاً، مع توفر الإمكانية لتقديره مادياً وان يكون بينه وبين الخطأ الذي حصل من الجهة الإدارية علاقة سببية.

وتأكيداً لما سبق حيث رفع المستدعي الطعن ضد قرار صادر من رئيس بلدية اربد والذي تضمن عدم الموافقة على طلب المستدعي بتوفير رخصة المهن للمحل المذكور من كفتيريا ومشاوي إلى مخبز لذا تقدم بدعوى طالباً إلغاء القرار بالدعوى رقم (2008/411) لدى محكمة العدل العليا وقررت المحكمة إلغاء القرار المطعون ضده بتاريخ 2009/1/12م.

أدعى المستدعي بأنه تضرر مادياً وأدبياً حيث تعطل عن العمل وأسيء لسمعته واعتباره المهني ورفع دعوى تعويض لجبر الضرر الذي لحق به نتيجة لذلك وقدر الأضرار التي لحقت به لغايات الرسوم بمبلغ ثلاثة آلاف دينار.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/14) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009م، ص 2009 (مكرر).

إن المسؤولية عن خطأ المرفق العام توجب توفر شروطاً ثلاثة هي[1]:

أولاً: صدور الخطأ عن الإدارة كخطأ مرفقي أو مصلحي على أن يكون بإحدى الصور التالية:

1. عدم قيام الإدارة بمهامها القانونية أو رفضها أو امتناعها عن ذلك.
2. تأخر أو تجاهل الإدارة في القيام بواجباتها لفترة طويلة من الزمن.
3. قيام الإدارة بتنفيذ واجباتها بشكل سيء.

ثانياً: الضرر المرفقي المفترض التعويض عنه ويشترط فيه أن يكون:

1. ضرراً مباشراً بالحق أو المركز القانوني.
2. أن يكون الضرر مؤكداً ومحققاً وليس محتملاً على أن يثبته المستدعي.
3. أن يكون الضرر خاص حيث لا تعويض على الضرر العام.
4. أن يقع الضرر على مركز مشروع محمي من قبل القانون.
5. أن يكون الضرر مما يمكن تقديره بالنقود سواء كان مادياً أو معنوياً.
6. توفر علاقة سببية بين الضرر والخطأ.

ثالثاً: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر أي الضرر يترتب نتيجة خطأ الإدارة بشكل مباشر.

ففي السابقة واستناداً إلى ما تعارف عليه فقهاً وقضاءً أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء وانه لا تتحقق مسؤولية مُصدر القرار الإداري عن التعويض

(1) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1281.

بمجرد إلغاء قراره المشوب بالبطلان وبما أن الجهة المستدعى ضدها لم تمنع المستدعي من مواصلة العمل بمحله فجاء قرار المحكمة (بأن مجرد رفض الجهة الإدارية تغيير رخص المهن لا ينهض سبباً موجباً للتعويض، وعدم قيام الدعوى على أسس من القانون مما استوجب رد الدعوى)[1].

يعتبر المتبوع مسؤولاً عن تصرفات وأعمال التابع ويتحمل المسؤولية عنه بالتعويض في حال إلحاق ضرراً بالغير وذلك عند اكتمال عناصر التبعية والتي تتمثل بالسلطة الفعلية للمتبوع على التابع بأن يصدر له الأوامر والتوجيهات والتعليمات لتنفيذ أعماله، أما العنصر الثاني هو الرقابة عليه في تنفيذ جميع الأوامر والأعمال المناطة به قانونياً.

ففي قضاء لمحكمة التمييز الأردنية حول التعويض من قبل المتبوع عن التابع حيث جاء قولها (تتحقق مسؤولية وزارة الأشغال العامة (المتبوع) عما يلحقه المقاول من ضرر للغير طالما أن بنود العطاء يعطيها السلطة الفعلية في الرقابة والتوجيه وإشراف المهندس المعني بالإشراف)[2].

وفي سابقة أخرى أمام محكمة التمييز حول تحمل المسؤولية بالتعويض على كل من يكون عليه التزام قانوني باستخدام الأشياء والمعدات والآليات والتصرفات بأشياء تتطلب الاهتمام والعناية الخاصة حتى لا تلحق ضرراً بالغير وذلك في إطار القانون، لذا جاء حكم محكمة التمييز الأردنية حول مسؤولية القيادة العامة للقوات المسلحة الأردنية بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث الألغام التي تقوم بزراعتها في الأردن وذلك من خلال ما جاء بحكمها الذي قالت فيه (وضع الألغام من وسائل القوات المسلحة الأردنية للدفاع عن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/158) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 1375.

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم (2008/1215 هـــــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 238.

أرض الوطن، وتبقى القوات المسلحة هي المسؤولة بالتعويض عن الإضرار بالناس التي تحدث نتيجة انفجار الألغام)[1].

تاسعاً: المنازعات للتعويض المادي والمعنوي:

في معظم النزاعات القضائية ذات العلاقة بطلبات التعويض عن الأضرار التي تلحق بالحقوق المادية أو المعنوية للمتضرر، لذا فإن التعويض غالباً ما يكون تعويضاً مادياً علماً بان هناك تعويضاً مادياً يجب أخذه بالاعتبار إذا كان الضرر جسيم أدبياً.

ففي أحدى السوابق القضائية أمام محكمة العدل العليا حيث تقدمت المستدعية – الشركة الأردنية الفرنسية للتأمين- بالطعن- ضد- لجنة حل نزاعات التأمين- المستدعى ضدها وهي جهة إدارية ذات اختصاص شبه قضائي وانحصر الطعن بقرارها رقم (2008/4) الصادر بتاريخ 2008/3/3 في الشكوى رقم (26/مركبات/2007م والقاضي بإلزام المستدعية بدفع مبلغ مالي للمشتكين الوارد أسمائهم بالقرار نفسه).

إن وقائع الدعوى المطالبة بالتعويض تبين أن أحد المركبات المؤمنة لها لدى المستدعية تأميناً من المسؤولية المدنية الناجمة عن استعمال المركبة بموجب عقد تأمين إلزامي، هذا وحدث معها حادث اصطدام أدى إلى وفاة أحد الأشخاص.

راجع ورثة المتوفي المستدعية للمطالبة بالتعويض المستحق لهم استناداً لأحكام نظام التأمين الإلزامي رقم (33) لسنة 2001م، ورفضت دفع مستحقاتهم من التعويض مما دفعهم لتقديم شكوى للمستدعى ضدها بعدم قيامها بالإجراءات القانونية مع المستدعية وتم استنفاذ الطرق لحل النزاع فأصدرت المستدعى ضدها القرار المطعون فيه.

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم (2008/1288 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 344.

واستناداً لنص المادة (11/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م والتي نصت على اختصاصها المحكمة في نظر (الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل).

هذا والطلبات المقدمة من الورثة بالأصل هي للتعويض عن الضرر المادي والمعنوي الذي لحق بهم نتيجة وفاة مورثهم بسبب الحادث فجاء قرار المحكمة بالقول (تدفع شركة التأمين للمشتكين (الورثة الشرعيين) عن الوفاة مبلغ مالي للتعويض المادي ومبلغ آخر كتعويضاً معنوياً)[1].

عاشراً: المنازعات بالتعويض للموظف العام:

بناء على ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 بالمادة (2/أ/9 و3 و4 و5) والتي تتلخص في الطعون بالقرارات ذات العلاقة بالزيادات السنوية والترفيع والنقل والانتداب والإعارة والإحالة على التقاعد) والاستيداع والفصل من الخدمة والفقدان والإيقاف عن العمل والقرارات الصادرة من السلطات التأديبية، والمنازعات الخاصة بالرواتب والحقوق التقاعدية والعلاوات للموظفين العاملين والمتقاعدين منهم أو لورثتهم.

ففي قضاء لمحكمة العدل العليا في أحد السوابق القضائية بخصوص طلب التعويض المتعلق بالتعويض لأحد الموظفين عن الرواتب المستحقة لأحد الموظفين حيث تتخلص القضية بان المستدعي أو الطاعن تم عزله من قبل أمين عام سلطة وادي الأردن وذلك نتيجة الحكم القضائي الذي صدر بحق الموظف عن المحكمة العرفية لإدانته بجريمة الاختلاس، وهذا العمل لا يشكل قراراً إدارياً خاطئاً يرتب تعويض للمستدعي وذلك لأن العزل تم بحكم القانون والنظام ونتيجة الحكم القضائي الصادر بحق المستدعي.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/130) مجلة نقابة المحامين لسنة 2009، ص 95.

طلب المستدعي من أمين عام سلطة وادي الأردن صرف رواتبه المستحقة إلا أن أمين عام السلطة طلب من المستدعي مراجعة القضاء بخصوص رواتبه من تاريخ عزله وهذا الأمر أيضاً لا يشكل قراراً إدارياً خاطئاً يرتب التعويض كذلك.

أعيدت محاكمة المستدعي أمام محكمة الجنايات (عمان) وصدر قرارها بإبطال حكم المحكمة العرفية على المستدعي والذي صدر عليه بالأشغال الشاقة لمدة عشر سنوات والعزل من العمل، أما قرار محكمة جنايات عمان حيث جاء ببراءته من التهمة.

عاد المذكور وتقدم لإدارته طالباً إعادته إلى عمله وصرف رواتبه المستحقة من تاريخ توقيفه ورفض طلبه وطلب منه مراجعة القضاء بذلك، وتقدم المذكور بدعوى أمام محكمة العدل العليا طالباً إلغاء قرار منع إعادته للعمل فصدر قرار محكمة العدل العليا بإلغاء القرار المطعون فيه، وطالب دفع رواتبه من تاريخ عزله وتعويضه عن الرواتب المشار لها في الدعوى إلا أن اختصاص محكمة العدل العليا هو النظر في المنازعات المتعلقة بالرواتب المستحقة أما الرواتب المختلف على مقدارها واستحقاقها تخرج عن اختصاص المحكمة لذا تقرر رد الدعوى، وجاء القرار بالقول (تختص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات المتعلقة بالرواتب ... المستحقة للموظفين... أما الرواتب المتنازع على استحقاقها فتدخل في اختصاص المحاكم النظامية)(1).

إن مثل هذه الحالة التي واجهها المستدعي تستوجب الوقفة حول الإجراءات التي سببت للمستدعي المتاعب والمشاق القضائية التي لحقت به وما ترتب على ذلك من جهد نفسي ومادي وتعطيل وهو يتنقل من محكمة إلى أخرى حتى يحصل على مرتبه الذي حرم منه طيلة المدة التي توقف صرفه للمذكور ولأفراد عائلته كذلك.

إن ما استقر عليه القانون والقضاء أن لا تملك أي جهة سواء كانت الإدارة العامة أو غيرها أن تعيد المناقشة أو تجادل في أي حكم قضائي أو تشكك في صحته إذا حاز

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/174) مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 1024.

الحكم على حجية الأمر المقضى به واكتسب الدرجة القطعية، هذا وللأحكام القضائية وسائل للطعن بها ضمن ما هو محدد بالقانون، لذا فأي تعقيب على الحكم القضائي سواء بما أثبتته المحكمة من وقائع الدعوى وما استندت عليه قانونياً، ولا يجوز الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بحجة عدم دستورية القانون الذي استندت عليه المحكمة في حكمها.

بناءً على ما تقدم يحق لأي موظف بعد أن يصدر الحكم القضائي عليه بالبراءة من جرم أدين به أن يقدم طلب للإدارة أن تعمل على تنفيذ مقتضيات الحكم، وخاصة في السابقة التي رفعت أمام محكمة العدل العليا للطعن في قرار عزل الموظف المستدعي من العمل وحقه بتنفيذ الحكم وإعادته لوظيفته وتحديد موقعه الوظيفي، هذا ويأخذ القرار الصادر للإجابة على ذلك شكل القرار الإداري القابل للطعن فيه بدعوى الإلغاء.

إن قرار عزل الموظف المستدعي من وظيفته عقوبة تبعية يفرضها النظام بحق كل من يدان بجناية أو جريمة الاختلاس، وتمارس الإدارة بذلك التصرف حكم القانون، وان امتناعها عن إلغاء قرار العزل والرجوع عنه بعد أن تتحقق مقتضيات الرجوع ومستلزماته وانهيار سبب القرار بصدور حكم بالبراءة يعتبر من جانب الجهة الإدارية مخالفة للقانون.

لذا جاء قرار المحكمة بإقرار المبدأ القائل (بأن المستدعي يستحق رواتبه حتى انتهاء السنة العقدية (المبرمة معه) كتعويض عن قرار عزله من الوظيفة وفق ما يرتبه العقد من حقوق وواجبات لفريق العقد والأنظمة الواجبة التطبيق، ولا يستحق التعويض عن إجراءات الإدانة، لأن لإدارة غير مسؤولة عنها وعن الضرر المترتب نتيجة ذلك، وكذلك عدم التعويض عن الفترة اللاحقة لمدة العقد لأن مطالبته برواتبه بعد انتهاء السنة العقدية تقوم على احتمال استمرار المستدعي بعمله أو بعدم استعمال الإدارة لخياراتها مما يتنافى

مع قاعدة أن الحكم بالتعويض لا ينبني على الاحتمال والتخمين أو الظن وإنما على الجزم واليقين)[1].

الحادي عشر: التعويض للمضرور من الغير:

من حق المتضرر من الغير أن يتقاضى التعويض من شركات التأمين وكما حدث في سابقة أمام محكمة العدل العليا حيث رفع الطعن من قبل شركة فيلادلفيا للتأمين المساهمة المحدودة للطعن ضد قرار لجنة حل نزاعات التأمين – جهة إدارية– يمثلها رئيس النيابة العامة الإدارية.

رفع الطعن ضد القرار رقم (2009/6) الصادر بتاريخ 2009/4/27م عن اللجنة المطعون ضدها والقاضي بإلزام شركة التأمين المستدعية بدفع مبلغ نقدي للمشتكي للجنة المدعو: سامر عبد الظاهر بصفته ولي أمر ابنه القاصر – علاء– الذي تعرض لحادث سقوط من المركبة المؤمنة لدى شركة التامين الطاعنة.

هذا وقد نجم عن الحادث إصابة الطفل (علاء) بإصابات جسدية واحتصل على تقرير طبي قضائي من مركز الطب الشرعي في وزارة الصحة بالرقم (2008/9/5/1) والصادر بتاريخ 2008/3/2م والذي يفيد بأنه يعاني من تجمع دموي بفروة الرأس من الجهة اليمنى ووجود كسر في عظم الجمجمة وفي قاع الجمجمة وأن مدة التعطيل ثلاثة أشهر، وان مسؤولية الحادث تقع على عاتق سائق المركبة المؤمنة لدى الشركة المستدعية.

لدى مراجعة ولي أمر الطفل علاء للشركة المستدعية للمطالبة بالتعويض لم يتوصل معها لاتفاق فتقدم بشكوى إلى لجنة حل نزاعات التأمين حيث قامت اللجنة بالإجراءات اللازمة ولم تستجب شركة التأمين لطلب لجنة حل النزاعات وذلك بدفع التعويض

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (1993/267) مجلة نقابة المحامين لسنة 1994م، ص 659.

فأصدرت قرارها المطعون به ولم تقبل المستدعية ورفعت الطعن أمام محكمة العدل العليا بالقرار.

استقر اجتهاد القضاء الأردني على أن للمضرور من الغير الحق بأن يتقاضى من شركة التأمين كامل التعويض الذي يستحقه بما لا يتجاوز الحد الأعلى لمبلغ التأمين المقرر لغايات التعويض للغير، وأن للمضرور في جسده بشكل يخل بقدرته على الكسب أو يكبده نفقة في العلاج مما يرتب له الحق بالتعويض عن الضرر المادي الذي أصابه سواء كان يعمل أو عاطلاً عن العمل أو الكسب.

بعد المطالعة والتداول القانوني من قبل المحكمة أقرت المحكمة تعويض الطفل عن الضرر الذي لحق به ورد الدعوى المرفوعة من شركة التامين وتأييد قرار لجنة حل نزاعات التأمين وكان قرار المحكمة من خلال المبدأ الذي قالت فيه (إن مدة تعطيل الطفل المتضرر من الحادث والبالغة ثلاثة أشهر والمقدرة بالمبلغ النقدي، يتفق والقانون، والجدول (1) الملحق بتعليمات نظام التأمين الإلزامي)[1].

الثاني عشر: التعويض لمن يستملك حقه بقصد النفع العام:

ففي حال استملاك أجزاء على سبيل المثال من مساحة قطعة أرض لشخص ما وبقي منها أجزاء خارج المساحة المستملكة عديمة الفائدة لصاحب الأرض.

ففي سابقة أمام القضاء الأردني حيث رفع المستدعي- أحمد مصطفى المشايخ- الدعوى ضد وزير الأشغال العامة ورئيس بلدية الزرقاء، يطالبهم المستدعي بالتعويض العادل عن الاستملاك الذي تم على قطعة أرضه من أراضي الزرقاء والتي تم استملاكها استملاكاً مطلقاً مشروعاً للنفع العام لتوسعة الشارع، هذا والتمس المستدعي أن يكون

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2009/196) مجلة نقابة المحامين لسنة 2010م، ص 117.

التعويض عن كامل القطعة بعد أن أصبح الجزء المتبقي منها بعد الاستملاك لا يمكن الاستفادة منه لغايات الانتفاع به حسب أحكام التنظيم.

أصدرت محكم بداية حقوق الزرقاء حكمها بالقضية وذلك بإلزام المدعى عليهم – وزارة الأشغال العامة ورئيس بلدية الزرقاء- بالتكافل والتضامن بتعويض مبلغ عن كامل مساحة قطعة الأرض، ولم يقبل المدعى عليهم بالحكم مما دفعهم لاستئنافه أمام محكمة استئناف حقوق عمان والتي حكمت بما لا يلقى قبولاً لا من مساعد المحامي العام المدني ولا من المدعي.

طعن المدعي ومساعد المحامي العام المدني كلاً منهما تمييزاً للأسباب التي أبدياها بلائحتي التمييز أمام محكمة التمييز حقوق هذا وجاء قرار محكمة التمييز بالقول (إذا نتج عن الاستملاك للأرض فضلة (جزء صغير من الأرض) فتكون كامل المساحة المستملك فيها حكماً يستوجب التعويض عنها بالكامل)[1].

الثالث عشر: طلب التعويض غير المنصوص عليه في القوانين:

في سابقة أمام القضاء الأردني لمطالبة صاحب العمل بأي تعويض غير منصوص عليه في قانون العمل أو قانون الضمان الاجتماعي، إذا كانت الإصابة نشأت عن خطأ صاحب العمل.

ففي نص ورد في قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (30) لسنة 1978 والذي جاء النص في المادة (36) منه بالقول (مع مراعاة ما ورد في أي قانون أو تشريع آخر لا يحق للمصاب أو لورثته أو للمستحقين عنه المطالبة بأي تعويضات غير الواردة في هذا القانون وذلك فيما يتعلق بإصابات العمل إلا إذا كانت الإصابة ناشئة عن خطأ جسيم من صاحب العمل).

---

(1) قرار محكمة التمييز حقوق الأردنية رقم (2007/240هـــ. ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007، ص 2151.

أما قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996م بالمادة (89) منه والتي نصت على أنه (مع مراعاة ما ورد في أي قانون أو تشريع آخر لا يحق للمصاب أو للمستحق عنه مطالبة صاحب العمل بأي تعويضات غير واردة في هذا القانون وذلك فيما يتعلق بإصابات العمل إلا إذا كانت الإصابة ناشئة عن خطأ رب العمل).

وجاء في المادة (73) من قانون الضمان الاجتماعي نفسه والذي نصت على (تقابل التزامات صاحب العمل في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بمقتضى هذا القانون مكافأة نهاية الخدمة القانونية المقررة وفقاً لأحكام قانون العمل المعمول به).

بناء على ما تقدم فإن مسؤولية صاحب العمل تحصل نتيجة حدوث إصابة العمل أولاً، وأن تكون الإصابة ناشئة عن خطأ صاحب العمل أو بسببه، وفي سابقة أمام القضاء الأردني نلخص وقائعها بأن المدعيين ورثة المرحوم (علي يحيى أبو جعفر) والذي كان يعمل بمهنة سائق مركبة إنشائية لدى أمانة عمان الكبرى والذي توفي نتيجة حادث وقع في المركبة الانشائية.

تقدم المدعيين- الورثة- بدعوى ضد أمانة عمان الكبرى بأنها المسؤولة عن الضرر الذي لحق بهم نتيجة وفاة مورثهم بسبب الخلل الفني في المركبة التي حصل معها الحادث.

لذا جاء المبدأ الذي أقرته محكمة التمييز حقوق بالقول (حتى يحق للمصاب أو ورثته مطالبة رب العمل بأي تعويض غير منصوص عليه في قانون العمل لا بد له أن يثبت أن إصابة العمل قد نشأت عن خطأ صاحب العمل فإذا كانت الإصابة عادية وكان العامل من المشمولين بالضمان الاجتماعي فيخصص للمستحقين راتب تقاعد، أما إذا كانت إصابة

العمل ناشئة عن خطأ جسيم من صاحب العمل فيلزم بالتعويض فإذا لم يثبت الخطأ الجسيم فلا وجه لإلزام صاحب العمل)[1].

الرابع عشر: التعويض في القضايا التأديبية:

النظر في طلبات التعويض يقع ضمن اختصاص محكمة العدل العليا استناداً لأحكام المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م وكذلك (المادة/72) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972م، إذا تم تأسيس الدعوى على قرار إداري معيب بعيب مخالفة القانون أو بسبب عيب الانحراف بالسلطة بالدرجة الأولى.

استقر الاجتهاد في القضاء الإداري الأردني على أن الاختصاص بقضايا التعويض يكون عن القرارات الإدارية التي يكون السبب فيها غير المشروع والذي يلحق الأثر الضار بالحقوق المكتسبة للمدعيين، هذا ولا يعتبر قضاء التعويض من مستلزمات قضاء الإلغاء ولا تتحقق مسؤولية مصدر القرار الإداري عن التعويض لمجرد إلغاء القرار لعيب في الشكل أو الاختصاص.

إن العيب في الاختصاص والشكل الذي يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري ولا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره، بخلاف أوجه العيوب الأخرى المتمثلة بعيب الانحراف أو مخالفة القانون.

استناداً لما سبق لا يعتبر القرار التأديبي المطعون فيه أمام محكمة العدل العليا بدعوى تعويض والصادر عن مجلس نقابة المحامين قراراً قضائياً لا يجوز الطعن فيه، وذلك لأن القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية لم تصدر عن قضاة وإنما عن

---

(1) قرار محكمة التمييز حقوق رقم (2007/349 هـــ ع) مجلة نقابة المحامين لسنة 2007م، ص 2113.

موظفين إداريين لذا فهي قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء وفي المحصلة تم إلغاءه بحكم محكمة العدل العليا.

فجاء قرار المحكمة بالقول (إن القرار التأديبي الملغي والمطلوب التعويض عنه والصادر عن مجلس نقابة المحامين بموجب الصلاحية التي يتمتع بها بمقتضى قانون النقابة في تقدير الأدلة المقدمة بالقضايا التأديبية، لا يلزم مجلس النقابة بالتعويض لعدم ورود الدليل على أن القرار قد صدر مخالفاً للقانون أو أنه مشوب بعيب الانحراف)[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (1994/37) مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، ص 688.

المصادر والمراجع

1. القرآن الكريم.

2. المعاجم والموسوعات:

- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، المطابع الأميرية، جمهورية مصر العربية، ب. ت.
- القاموس المحيط، الفيروز آبادي، دار الجيل، بيروت، ب. ت.
- لسان العرب، محمد ابن منظور الأنصاري، الأجزاء 3، 4، 7، 13، دار صادر، بيروت، 1994.
- القاموس الموسوعي الإداري، جوزف تادرس، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006م.
- موسوعة التشريعات والاجتهادات الفقهية، د. محمد أبو بكر، دار الثقافة، عمان، 2005م.

3. المراجع القانونية والإدارية المختلفة:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. ت.
- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة في الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.
- أحمد كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.

- السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالخدمة المدنية، دار المعارف، القاهرة، 1966م.
- الطيب حسين محمد، الضمانات القانونية ومحاسبة العاملين بالخدمة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
- أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2002م.
- أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون، ب. ن، جمهورية مصر العربية، 1985م.
- أنور أحمد أرسلان، مبادئ علم الإدارة العامة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
- أنور احمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
- أنور أحمد أرسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982م.
- بركات موسى الحواتي، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، 1997م.
- بكر قباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.
- بشار جميل عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، جامعة عين شمس، مصر، 1979م.
- توفيق حسين فراج، المدخل للعلوم القانونية، ب. ن، الإسكندرية، 1981م.

- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية المصرية، مصر، 1955م.
- ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، مجلد أول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. ت.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.
- جميل احمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1988م.
- حسام علي عبد الخالق، المسؤولية والعقاب على جرائم الحرب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004م.
- حسن عيسى الشيخ، التفويض الإداري، شركة مطابع السودان للعملة، الخرطوم، 2011م.
- حقي إسماعيل، أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارىء، جامعة القاهرة، 1988م.
- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة، أكاديمية نايف، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003م.
- حمدي قبيلات، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2008م.
- حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل، ط1، عمان، 2011م.
- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 1999م.
- رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م.

- رمزي الشاعر، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م.
- رمزي الشاعر، قضاء التعويض ومسؤولية الدول، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992م.
- رمضان محمد بطيخ + محمود أبو السعود، النظرية العامة في التنظيم الإداري، ب. ن، القاهرة، 1986م.
- رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009م.
- زهير احمد قدورة، الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته، دار وائل، عمان، 2011م.
- سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م.
- سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984م.
- سامي جمال الدين، الوسيط في دعاوي إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
- سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.
- سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري– قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971م.

- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م.
- سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م.
- سليمان الطماوي، مراجعة محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006م.
- شادية المحروقي، الإجراءات في الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005م.
- شروق أسامة حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م.
- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008م.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973م.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978م.

- عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الإداري، الجامعة الأردنية، عمان، 1972م.
- عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني– نظرية الالتزام– دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م.
- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
- عبد الرزاق السنهوري، نظرية العقد الإداري، دار الفكر، بيروت، 1974م.
- عبد العزيز الناصر، علاقة الحكومة بموظفيها، مطبعة عيسى البابي الحلبي، القاهرة، ب. ت.
- عبد العزيز اللصاصمة، المسؤولية المدنية التقصيرية (الفعل الضار) مطبعة الأرز، عمان، 2002.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
- عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969م.
- عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للتأديب، دار الفكر للنشر، عمان، 1983م.
- عبد القادر باينه، القضاء الإداري، دار توقبال للنشر، الدار البيضاء، 1988م.
- عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004م.

- عبد الكريم درويش + ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1968م.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، جامعة القدس، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009م.
- عليان زيدان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م.
- علي حيدر، دور الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني، ج 1، دار الجبل، لبنان، 1991م.
- علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري في الأردن، ب. ن، عمان، 1972م.
- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة، عمان، 1996م.
- فاطمة السويسي، المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2004م.
- فتحي والي، التنفيذ الجبري الإداري والقضائي، ب. ن، ب. م، 1980م.
- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م.
- فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م.
- فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م.
- فوزي فرحات، القانون الإداري العام، ب. ن، بيروت، 2004م.

- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط4، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2000م.
- ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009م.
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1971م.
- محسن خليل+ سعيد عصفور، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. ت.
- محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، ب، ن. القاهرة، 1988م.
- محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، دار جليس الزمان، عمان، 2013م.
- محمد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، دار جليس الزمان، عمان، 2013م.
- محمد الشيخ عمر، مصادر وأحكام الالتزام، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 2006م.

- محمد جمال جبريل، السكوت في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م.
- محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب المصري الحديث، الإسكندرية، 2007م.
- محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار، القاهرة، 1986م.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة الشباب الجامعية، القاهرة، 1973م.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005م.
- محمد قاسم القريوتي + ومهدي حسن، المفاهيم الحديثة في الإدارة، المطابع المركزية، عمان، 1993م.
- محمد كرم علي، الإدارة العامة المفاهيم والنظريات والتطبيق، جامعة النيلين، الخرطوم، 2004م.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.
- محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971م.
- محمد لبيب شعيب، موجز مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، بيروت، 1971م.

- محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.
- محمد محمد عبد اللطيف، التطورات الحديثة في مسؤولية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م.
- محمد محمد عبده، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008م.
- محمد نصر رفاعي، الضرر كأساس للمسؤولية المدنية في المجتمع المعاصر، جامعة عين شمس، القاهرة، 1978م.
- محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية، الخرطوم، 1999م.
- محمود حلمي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977م.
- محمود حلمي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
- محمود عاطف البنا، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980م.
- محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999م.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
- محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م.
- مجاهد عبد القادر، قواعد المواجهة بين الخصوم، مطبعة جي تاون، الخرطوم، 2008م.
- مجدي مدحت إبراهيم، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.

- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1957م.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب. ن.
- مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998م.
- مصطفى الزرقا، الفعل الضار والضمان فيه، دار القلم، دمشق، 1982م.
- مصطفى مجدي، التعليق على قانون الحجز الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006م.
- نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة الحكومية والدساتير العربية، دار أرسلان، سوريا، 2007م.
- وحيد الدين سوار، التعبير عن الإرادة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1960م.
- يوسف حسين البشير، الإدارة العامة، جامعة النيلين، الخرطوم، 2005م.
- يوسف حسين البشير، القانون الإداري، جامعة النيلين، الخرطوم، 2008م.
- يوسف حسين البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، جامعة النيلين، الخرطوم، 2009م.

4. القوانين والأنظمة (اللوائح):

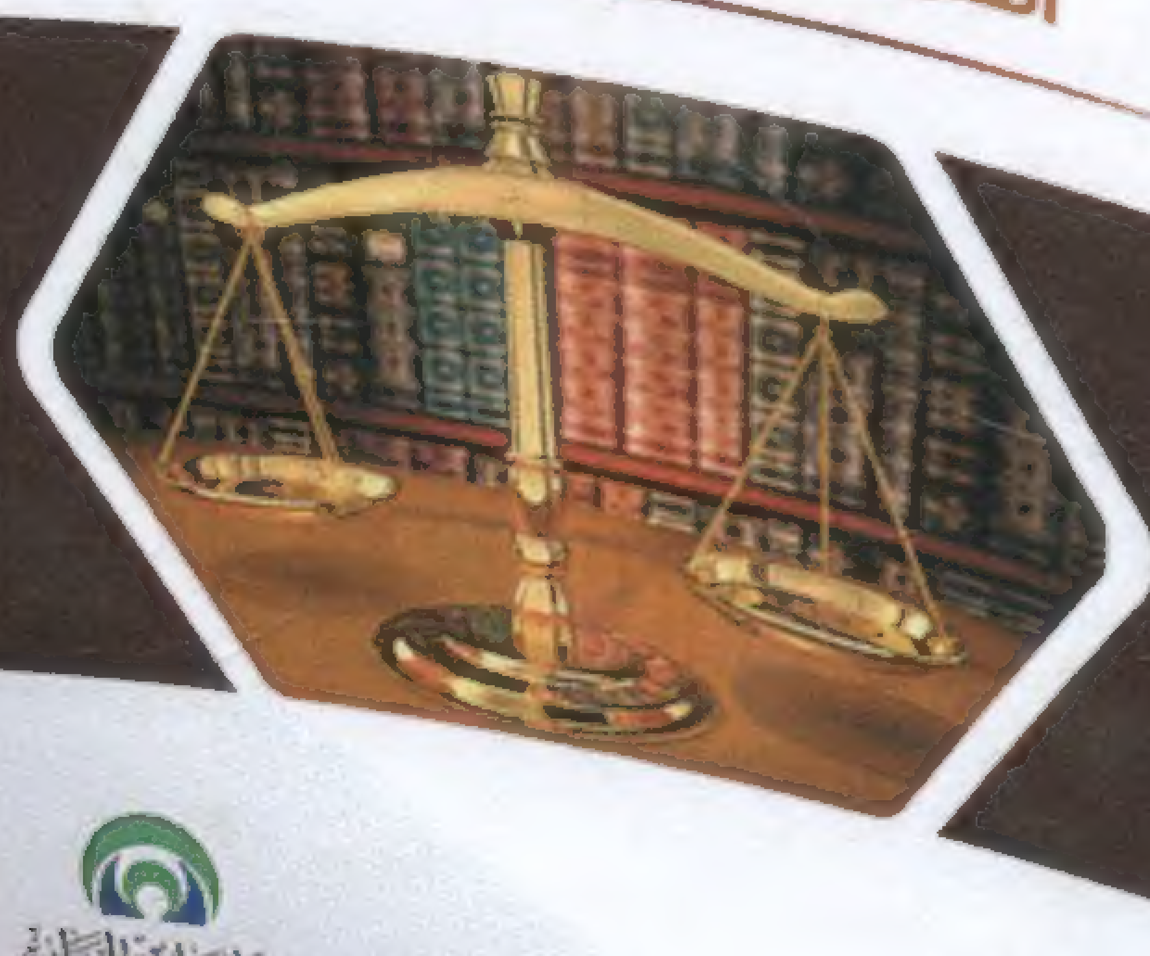
- الدستور الأردني لسنة 1952م المعدل.
- قانون تنظيم المدى والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م.
- القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م.

- قانون الاستملاك الأردني رقم (11) لسنة 1987م.
- قانون تطوير أراضي وادي الأردن رقم (19) لسنة 1988م.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م المعدل.
- قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م.
- قانون العقوبات الأردني رقم (86) لسنة 2001م.
- قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007م.
- قانون ديوان المظالم الأردني رقم (11) لسنة 2008م.
- قانون المحكمة الدستورية الأردنية لسنة 2012م.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م.
- مجموعة القوانين وردت الإشارة لها من خلال المتن.

5. مجلة نقابة المحامين الأردنيين أعداد مختلفة ولعدة سنوات لإصدارها.

قضاء التعويض الإداري

المشروعية، رقابة القضاء امتيازات الإدارة العامة،
الضمانات لحماية الحقوق، الحريات...





تاليف
د. محمد حميد العبادي

قضاء التعويض الإداري
د. محمد حميد العبادي



تصميم: نائل هويدي
079 7212693





دار جليس الزمان
للنشر والتوزيع

الأردن- عمان
شارع الملكة رانية- مقابل كلية الزراعة- عمارة العساف

Tel.: +962 6 5343052 - Fax: +962 6 5356219
E-mail: dar.jaleesalzaman@yahoo.com
dar.jaleesalzaman@hotmail.com